
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 доктора и кандидата наук*

4 (41) • 2010

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 ИГП РАН



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией, кандидат
юридических наук, доцент, заместитель
директора СФ 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;
- приставный библиографический список с указанием издательства.

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

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

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

- Колесников Е.В., Плотникова И.Н. (г. Саратов)*
Основные социальные права граждан: некоторые вопросы теории 8
- Липчанская М.А. (г. Саратов)*
Участие граждан в отправлении правосудия и обеспечение
конституционного принципа гласности и открытости судебной власти 14

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Розенко С.В. (г. Ханты-Мансийск)*
О религиозном экстремизме 20
- Кочубин А.О. (г. Москва)*
Шанхайская организация сотрудничества: становление и развитие 24

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- Денисенкова Н.Н. (г. Смоленск)*
Институциональная модернизация в сфере образования в современной России:
особенности и противоречия 29
- Ткачева О.С. (г. Саратов)*
Потенциал кадрового резерва страны в аспекте привлечения молодежи
в систему управления государством 36

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

- Малько А.В., Вавилин Е.В. (г. Саратов)*
Осуществление прав предпринимателей: препятствия и их преодоление 41
- Комкова Г.Н. (г. Саратов)*
Правовые проблемы взаимодействия органов власти
и предпринимательских структур в социальной сфере 47
- Байниязова З.С. (г. Саратов)*
Правовая система и экономические приоритеты современного
Российского государства: их соотношение 50
- Афанасьев С.Ф. (г. Саратов)*
О значении признанных, неоспоримых фактов, а также конклюдентных действий
для защиты прав и законных интересов предпринимателей
в порядке арбитражного судопроизводства
(на примере части 3.1 статьи 70 АПК РФ) 53
- Барзилова Ю.В. (г. Саратов)*
Совершенствование проекта федерального закона «О приграничном сотрудничестве»
как основа развития предпринимательства на приграничных территориях 58
- Бандорин А.Е. (г. Саратов)*
Условия эффективности правового регулирования
предпринимательской деятельности 61
- Оленева А.Н. (г. Москва)*
Характеристика законодательного закрепления отдельных видов имущественных
и неимущественных полномочий акционера 65

ЛЕКЦИИ

- Бичехвост А.Ф. (г. Астрахань)*
Политическая мысль Античности (часть I) 70
-

Трибуна молодого ученого

<i>Шминке А.Д. (г. Саратов)</i>	
Зарождение юридической мысли о системе права	78
<i>Тарасова Н.В. (г. Астрахань)</i>	
Жилищное законодательство как объект административно-правовой охраны	82
<i>Каплин С.Ю. (г. Самара)</i>	
Некоторые особенности моделей корпорации	89
<i>Кузьмина Е.А. (г. Саратов)</i>	
Блогосфера как форма коммуникационного политического пространства	95
<i>Рысина Е.П. (г. Саратов)</i>	
К вопросу о средствах правовой политики	99
<i>Солдаткина О.Л. (г. Саратов)</i>	
Ресурсы информации правообучающей политики: направления оптимизации	104

К юбилею ВУЗА

<i>Латфуллин Г.Р., Киселев С.Г. (г. Москва)</i>	
Институт государственного управления и права Государственного университета управления: готовим элиту государственных и муниципальных служащих	107

Методология юридической науки

Научно-методологический семинар на тему: «Правоохранительная политика в современной России: методология исследования»

<i>Коржиков О.Н.</i>	
Правоохранительная политика в современной России: методология исследования	110
Выступления:	
<i>Малько А.В. (г. Саратов)</i>	
О комплексном общетеоретическом подходе к исследованию правоохранительной политики	115
<i>Синюков В.Н. (г. Саратов)</i>	
О российской правоохранительной доктрине	117
<i>Пузиков Р.В. (г. Тамбов)</i>	
Правоохранительная политика в современной России: методологический аспект	121
<i>Игнатенкова К.Е. (г. Саратов), Никчемная Е.А. (г. Москва)</i>	
К вопросу о роли стратегического планирования в правоохранительной политике	122
<i>Елистратова В.В. (г. Саратов)</i>	
О роли методологии в исследовании проблем правоохранительной политики	124
<i>Петров М.П. (г. Саратов)</i>	
Необходимость административной реформы правоохранительной системы (критические замечания к законопроекту «О полиции»)	126
<i>Сулейманов Б.Б. (г. Махачкала)</i>	
О некоторых аспектах правоохранительной политики	129
<i>Михайлов А.Е. (г. Саратов)</i>	
К вопросу о развитии правоохранительной политики в российской правовой жизни	131
<i>Милушева Т.В. (г. Саратов)</i>	
Правоохранительная политика: социо-культурное измерение	133
<i>Байниязова З.С. (г. Саратов)</i>	
Правоохранительная политика и обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российском государстве	134

<i>Касаева Т.В. (г. Саратов)</i> Правоохранительная служба: проблемы правового регулирования	135
<i>Кипселиди Ю.Г. (г. Пятигорск)</i> Антинаркотическая политика и правоохранительная деятельность: аспекты соотношения	136
<i>Родионова А.С. (г. Саратов)</i> Системный подход в изучении правовых наказаний	138
<i>Ермолаев А.В. (г. Саратов)</i> О некоторых результатах методологического процесса в уголовном праве России	140
<i>Хидирнабиев Р.Я. (г. Саратов)</i> Обычай как объект правоохранительной политики	141
<i>Радаева С.В. (г. Саратов)</i> Судебная правоприменительная и правоохранительная практика	143
<i>Перепеченов А.А. (г. Саратов)</i> Интеллектуальная собственность как объект правоохранительной политики государства	144
<i>Матусов Н.И. (г. Саратов)</i> Заключительное слово	146

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Колесников Е.В. (г. Саратов), Станкин А.Н. (г. Тольятти)</i> Рецензия: Шапорева Д.С. Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в современной России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. — 180 с.	148
--	-----

CONTENTS

LEGAL POLICY IN MODERN RUSSIA

<i>Kolesnikov E.V., Plotnikova I.N. (Saratov)</i> Basic social rights of a citizen: some issues of theory	8
<i>Lipchanskaya M.A. (Saratov)</i> Participation of citizens in jurisdiction and guaranteeing of constitutional principal of publicity and openness of judicial authority	14

POLITICAL LIFE OF SOCIETY

<i>Rozenko S.V. (Khanty-Mansiysk)</i> About religious extremism	20
<i>Kochubin A.O. (Moscow)</i> Shanghai Cooperation Organization: formation and development	24

EDUCATIONAL POLICY

<i>Denisenkova N.N. (Smolensk)</i> Institutional modernization in the sphere of education in modern Russia: features and contradictions	29
<i>Tkacheva O.S. (Saratov)</i> Realization of a staff reserve of the government in aspect of attraction of young generation in a system of management of the government	36

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURSHIP

<i>Malko A.V., Vavilin E.V. (Saratov)</i>	Realization of the rights of businessmen: obstacles and their restrictions	41
<i>Komkova G.N. (Saratov)</i>	Law problem of cooperation of government bodies and business bodies in social sphere	47
<i>Bainiyazova Z.S. (Saratov)</i>	Law system and economic priorities of the modern Russian state: their correlation	50
<i>Afanasev S.F. (Saratov)</i>	About value recognized, indisputable facts, and also the latent actions for protection of the rights and legitimate interests of businessmen by way of arbitration legal proceedings (on an example of a part of 3.1 clauses 70)	53
<i>Barzilova J.V. (Saratov)</i>	Perfection of project of federal law «About frontier cooperation» as a basis of development of business in frontier territories	58
<i>Bandorin A.E. (Saratov)</i>	Conditions of the efficiency of business activity's legal regulation	61
<i>Oleneva A.N. (Moscow)</i>	The characteristic of legislative fastening of separate kinds of property and non-property powers of the shareholder	65

LECTURES

<i>Bichekhvost A.F. (Astrakhan)</i>	The political thought of the Antiquity	70
-------------------------------------	--	----

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Sminke A.D. (Saratov)</i>	Origin of legal thought about system of law	78
<i>Tarasova N.V. (Astrakhan)</i>	Housing legislation as an object administrative-law protection	82
<i>Kaplin S.Y. (Samara)</i>	Some features of models of corporations	89
<i>Kuzmina E.A. (Saratov)</i>	Blog sphere as the form of communication political space	95
<i>Rysina E.P. (Saratov)</i>	To a question on means of a legal policy	99
<i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i>	Information resources of Russian law-educational policy: directions of optimization	104

TO THE JUBILEE OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS

<i>Latfullin G.R., Kiselev S.G. (Moscow)</i>	The Institute of Public Administration and Law of the State University of Management: preparing the elite of state and municipal officials	107
--	---	-----

METODOLOGY OF JURISPRUDENCE

Scientific-methodological seminar: «Law-enforcement policy in modern Russia: methodology of research»

<i>Korzhirov O.N. (Astrakhan)</i>	Law-enforcement policy in modern Russia: methodology of research	110
	Speeches:	
<i>Malko A.V. (Saratov)</i>	About complex general-theoretical method of the law-enforcement policy's research	115

Sinyukov S.N. (Saratov) About Russian law-enforcement doctrine	117
Puzikov R.V. (Tambov) Law-enforcement policy in modern Russia: methodological aspect	121
Ignatenkova K.E. (Saratov), Nikchemnaya E.A. (Moscow) To the questions about the role of strategy planning in law-enforcement policy	122
Elistratova V.V. (Saratov) About the role of methodology in the research of the law-enforcement policy's	124
Petrov M.P. (Saratov) Necessity of administrative reform of law-enforcement system (critical remarks to the draft of the law «About policy»)	126
Suleimanov B.B. (Makhachkala) About some aspects of law-enforcement policy	129
Mihaylov A.E. (Saratov) On the issue of development of law-enforcement policy in legal life of Russia	131
Milusheva T.V. (Saratov) Law-enforcement policy: social-cultural dimension	133
Bainiyazova Z.S. (Saratov) Law-enforcement policy and guarantee of human rights and freedoms in Russian state	134
Kasaeva T.V. (Saratov) Law-enforcement service: problems of legal regulation	135
Kipselidi Y.G. (Pyatigorsk) Antidrug policy and law-enforcement activity: aspects of correlation	136
Rodionova A.S. (Pyatigorsk) System method to the searching of legal punishments	138
Ermolaev A.V. (Saratov) About some results of the methodological process in criminal law of Russia	140
Hidirnabiev R.Y. (Saratov) Custom as the object of law-enforcement policy	141
Radaeva S.V. (Saratov) Judicial law-application and law-enforcement practice	143
Perepechenov A.A. (Saratov) Intellectual property as the object of state law-enforcement policy	144
Matuzov N.I. (Saratov) Closing speech	146

REVIEWS AND SURVEYS

Kolesnikov E.V. (Saratov), Stankin A.N. (Toljatti) Review: Shaporeva D.S. The constitutional right of human and citizen to creation in modern Russia / ed. V.T. Kabyshev. Saratov: Publ. house of SEE of HPE «Saratov State Academy of Law», 2010. 180 p.	148
---	-----

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ •

Е.В. Колесников,

доктор юридических наук, профессор

Саратовской государственной академии права

И.Н. Плотникова,

кандидат юридических наук, доцент

Саратовской государственной академии права

ktpr@sgap.ru

Основные социальные права граждан: некоторые вопросы теории

Аннотация: статья посвящена исследованию некоторых вопросов теории основных социальных прав человека и гражданина — их сущности, истории возникновения, регламентации в конституционных актах. Проводится сравнительный анализ закрепления социальных прав в конституциях зарубежных стран, стран СНГ, советских конституциях и Конституции РФ.

Ключевые слова: конституция, основные социальные права, трудовые права, право на отдых, социальное обеспечение, право на жилище, охрана здоровья, право на благоприятную окружающую среду, защита социальных прав.

Summary: the article is devoted to researching of several basic social human and citizens' rights theory issues: its substance, history of originating, regulation by constitutional acts. Researching includes comparative analysis of social rights, stated in constitutions of foreign countries, CIS countries' constitutions, USSR constitutions and the Constitution of the Russian Federation.

Key words: constitution, basic social rights, labor rights, right to rest and leisure, social security, right to housing, health protection, safe and healthy environment, protection of social rights.

Важное место в системе конституционных прав и свобод занимают социальные права. Они олицетворяют собой второе поколение прав человека и являются условием устойчивого и прогрессивного развития личности, экономики, социальной сферы. Эти права имеют общесоциальную и демократическую направленность, т. к. являются инструментом утверждения гуманизма и справедливости и часто выступают как права — гарантии, обеспечивающие осуществление многих других возможностей человека. В реализации социальных прав огромная роль принадлежит государству и его органам¹.

¹ См., например: *Авакьян С.А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2010. Т. 1. Гл. 16; *Алебастрова И.А.* Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? // Государство и право. 2010. № 4; *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005; *Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А.* Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. М., 1999; *Катроугалос Г.С.* «Экономическая конституция» Европейского Союза и защита социальных прав в Европе // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21; *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12.

По своей сущности социальные права являются возможностями человека и гражданина, направленными на обеспечение достаточного (приемлемого) жизненного уровня человека и его семьи, удовлетворение определенных потребностей граждан, не способных обеспечить себя в силу инвалидности, нетрудоспособности, старости. Они призваны предоставить каждому гражданину определенную социальную защищенность и уверенность.

Анализируемые права возникли в результате борьбы трудящихся при отстаивании своих классовых и сословных интересов еще в XIX в. Однако системную и относительно целостную конституционную характеристику они получили только в XX в.

В частности, некоторые оригинальные социальные права и гарантии были установлены Конституцией Соединенных Штатов Мексики 1917 г. В ней (разд. 6) зафиксировано, что наивысшая продолжительность рабочего дня должна быть равна восьми часам, женщины и подростки до 16 лет не могут привлекаться к работе на вредных и опасных производствах, а также к ночной работе на промышленных предприятиях; после каждых шести дней работы трудящийся пользуется не менее чем одним днем отдыха; за равный труд выплачивается равная заработная плата независимо от пола и национальности; наниматели подлежат ответственности за произошедшие на производстве несчастные случаи и профессиональные болезни, они должны обеспечить максимально возможные гарантии сохранения здоровья и жизни работников¹.

Веймарская Конституция Германии 1919 г. провозгласила обязательность «всеобщего школьного обучения» (ст. 145); для обучения детей малообеспеченных семей в средних и высших школах предусматривалось выделение специальных общественных пособий (п. 3 ст. 146). Она предоставила свободу объединения в союзы в целях сохранения и улучшения условий труда и хозяйства без всяких ограничений (ст. 159), ввела коллективный договор (п. 1 ст. 165), социальное страхование для сохранения здоровья и работоспособности, охраны материнства, а также в случае «старости, недугов и различных жизненных случайностей...» (ст. 161)².

Анализируя практику зарубежных стран, надо отметить, что социальные права в национальных конституциях закреплены с разной степенью полноты либо вовсе не отражены. Это связано с различными подходами к статусу социальных прав, возможности отнесения их к основным, конституционным правам либо к правам меньшей юридической силы.

Так, в Конституции США 1787 г. (с последующими поправками) отсутствует какое-либо упоминание о социальном характере государства либо о социальных правах³. Аналогичной позиции придерживается и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии как государство с англосаксонской правовой системой, конкурирующей в том числе и с европейской правовой моделью социальной защиты.

¹ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. М., 2006. Т. 1.

² См.: Конституции буржуазных стран : в 2 т. М.; Л., 1935. Т. 1. С. 108, 109, 112, 113.

³ См.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

Во многих странах Запада о социальных правах сказано фрагментарно, вместе с тем достаточно полно представлены положения о социальных обязанностях (обязательствах) государства, принципы и основы государственной социальной политики. Например, испанская Конституция 1978 г. провозглашает Испанию демократическим социальным государством (ст. 1); определяет, что достоинство личности, неотчуждаемость ее неотъемлемых прав, ее свободное развитие, уважение к закону и правам других являются основой политического порядка и социального мира (ст. 10), признает право на труд (ст. 35), на забастовку (ст. 28). Основные нормы регулируют вопросы социальной защиты семьи (ст. 39), закрепляют право на охрану здоровья (ст. 43), право пользоваться окружающей средой (ст. 45), право на благоустроенное жилье (ст. 47). Однако согласно ст. 53 этой Конституции признание, уважение и защита принципов, перечисленных в гл. 3, должны возлагаться на текущее законодательство, судебную практику и деятельность публичных властей. Последние могут ссылаться только на решения судебной власти, вынесенные в соответствии с законами, которые они развивают¹. Таким образом, права, установленные в гл. 2 и 3, Конституция Испании не относит к основным правам, они защищаются в соответствии с текущим законодательством. Это в целом усложняет правозащитную деятельность.

Обратимся к опыту Германии. Несмотря на то, что современная Германия считается одним из самых социальных государств мира с высоким уровнем и качеством жизни, Основной закон ФРГ 1949 г. регламентирует данную группу прав в сравнительно небольшом объеме. Это свобода выбора профессии, места работы и учебы, запрет принудительного труда (ст. 12), защита брака, семьи, прав матери (ст. 6). Однако надо иметь в виду, что Федеративная Республика Германия конституируется как демократическое и социальное государство, которое, сознавая свою ответственность перед будущими поколениями, охраняет окружающую среду как основу жизни на земле в рамках конституционного строя и в соответствии с законом и правом с помощью исполнительной власти и правосудия (ст. 20, 20а). Отдельные важные права этой группы установлены в Европейской Социальной Хартии 1991 г., подписанной и ратифицированной ФРГ и являющейся составной частью федеративного права².

Примечательно, что в первых Конституциях советского периода (1918 г. и 1925 г.) социальные права непосредственно не устанавливались. Впервые в советской истории они были провозглашены во второй общесоюзной Конституции 1936 г. и в Конституции РСФСР 1937 г. Это право на труд (право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством); право на отдых; право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности; государственная охрана интересов матери и ребенка, предоставление женщине при беременности отпусков с сохранением содержания (ст. 122–124, 126 Конституции РСФСР 1937 г.).

¹ См.: Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 381–382. Такой подход присущ и некоторым другим государствам Запада (см.: *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран: Общая часть. М., 1997. С. 191, 193).

² См.: Конституции государств Европейского Союза. С. 179, 182, 184, 189.

Последние советские Конституции конца 70-х гг. расширили и обогатили перечень данных прав, в частности, дополнив его правом на жилище¹.

Небезынтересна конституционная практика государств СНГ. В абсолютном большинстве из них конституционный законодатель вполне обоснованно, учитывая политико-правовые и экономические реалии, определил социальные права как основные и субъективные права, обладающие равным статусом и конституционной защитой наряду с личными и политическими. На наш взгляд, любой иной подход, связанный с умалением этой группы прав, не мог быть осуществлен или, как крайняя мера, привел бы к острым социально-экономическим конфликтам. При этом необходимо учитывать исторический опыт развития постсоветских стран, широкую, хотя и всегда реально гарантированную, систему этих прав, закрепленных в конституционных актах социалистического периода, а также связанные с радикальным реформированием общества обширные социальные ожидания граждан и коллективов.

На социальные права оказывают воздействие акты международного права. Так, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. провозглашено, что достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, и равные и неотъемлемые права их являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира; признается, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства и, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами².

В связи со сказанным, неуверенность в том, «целесообразно ли... признавать социальные права наравне с иными правами полноценным элементом каталога конституционных прав и свобод человека и гражданина и соответственно фиксировать их в конституциях»³, не вполне обоснованна. Социальные права — это позитивные права, права-притязания, которые государства, именующие себя демократическими и правовыми, обязаны обеспечить в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов.

Не вызывает сомнения, что без признания значимости социальных прав, реального их осуществления невозможно и полноценная реализация таких естественных прав, как право на жизнь, человеческое достоинство. В противном случае право на жизнь следовало бы именовать лишь правом на существование. Очевидно, что в ситуации, когда человек болен или не способен трудиться в силу преклонного возраста или иных причин и не имеет достаточных средств к существованию, говорить о реализации многих иных прав человека и гражданина бессмысленно.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41, ст. 617; Конституция (Основной Закон) РСФСР. М., 1978.

² См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Сборник документов по курсу международного права. Ч. 1 / сост. М.В. Андреева. М., 1996.

³ См. например: *Алебастрова И.А.* Указ. соч. С. 31.

В действующих Конституциях стран СНГ социальные права регламентируются в целом в соответствии с международными стандартами.

Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. включает в число основных социальных прав: 1) трудовые права (право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, право на защиту от безработицы, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку); 2) право на отдых (ст. 37); 3) право на государственную защиту семьи, материнства и детства (ст. 38); 4) право на социальное обеспечение (ст. 39); 5) право на жилище (ст. 40); 6) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); 7) право на благоприятную окружающую среду (ст. 42).

Данные права и свободы основываются на базовых принципах, провозглашенных в ст. 7 Конституции, устанавливающей, что Российская Федерация — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в России охраняются труд и здоровье людей, гарантируется минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Многие правоведы не выделяют социальные права в особую группу, объединяя их в общую группу социально-экономических прав¹. Целесообразность таких подходов можно объяснить тем, что одни и те же права можно отнести как к экономическим, так и к социальным (как, например, трудовые права). Что касается права на образование, то, на наш взгляд, его целесообразно рассматривать в качестве одного из культурных (либо социально-культурных) прав.

Отметим, что в Конституции РФ все вышеназванные права установлены как права «каждого», т. е. права человека и гражданина. В отличие от России, Конституции ряда стран СНГ (закрепляющие примерно одинаковый объем социальных прав) определяют многие из социальных прав только как права граждан конкретных государств. К примеру, в Конституции Республики Беларусь 1994 г. права на труд, на охрану здоровья, на социальное обеспечение, на жилище предоставляются только гражданам этой Республики; исключение составляют право на защиту брака, семьи, материнства и детства (ст. 32) и право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 46).

Конституция Республики Казахстан 1995 г. предусматривает права каждого на труд, отдых (ст. 24), ставит целью охрану окружающей среды,

¹ См., например: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 241; Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003. С. 140; Конституционное право России : учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2006. С. 155; *Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 109–110.

благоприятной для жизни человека (ст. 31), однако минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по законным основаниям, охрану здоровья, создание условий для обеспечения жильем (ст. 25, 28, 29) гарантирует исключительно гражданам этой республики¹.

В Конституции Украины 1996 г. установлено, что каждый имеет право на труд (ст. 43), жилище (ст. 47), охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование (ст. 48), безопасную для жизни и здоровья окружающую среду (ст. 50), отдых (ст. 45), на достаточный уровень жизни для себя и своей семьи (ст. 48). Последнее право отсутствует в российской Конституции. Зафиксировано право на социальную защиту, которое предоставляется только украинским гражданам (ст. 46)².

Тем не менее, несмотря на то обстоятельство, что в российской Конституции социальные права предоставлены каждому в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 15), имеют государственную и судебную защиту наравне с иными основными правами (ст. 45, 46), следует констатировать, что гарантии осуществления и защиты отдельных социальных прав в России в должной мере не обеспечены. Особую тревогу вызывает реализация права на социальное обеспечение (неоправданно низкий размер пенсий по возрасту, инвалидности). Так, по данным печати, размер оплаты за содержание жилья, коммунальные услуги в Российской Федерации может достигать половины и более ежемесячного размера пенсии.

По данным Уполномоченного по правам человека в РФ по состоянию на 1 октября 2009 г. средний размер трудовой пенсии по старости едва превысил 5800 руб., в то время как величина прожиточного минимума пенсионера составила в первом полугодии прошлого года 4086 рублей; в среднем по стране коэффициент пенсионного замещения по-прежнему не превышает 28 %, что очень мало и резко контрастирует с практикой государств Запада. Между тем согласно Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Российская Федерация в Конвенции до сих пор не участвует) пенсия после 30 лет стажа не должна составлять меньше 40 % от заработной платы квалифицированного рабочего. Считается, что коэффициент замещения после 35–40 лет страхового (трудового) стажа должен составлять не менее 50–60 % от размера заработной платы. В России уровень пенсий, по оценке экспертов, в два-три раза ниже указанных стандартов, а треть мужчин не доживают до пенсионного возраста. После выхода на пенсию пенсионер у нас проживает всего около 10 лет³.

¹ См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов / отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1997. Вып. 2; Конституция Республики Казахстан. Астана; Елорда, 2009.

² См.: Новые Конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов / отв. ред. Н.А. Михалева. Вып. 2.

³ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета. 2010. 28 мая; *Роик В.* Доживем до пенсии // Российская газета. 2010. 22 июня; *Дмитриева О.* Пенсионерам пора повзрослеть? // Литературная газета. 2010. 12–18 мая. С. 2.

Самостоятельная и актуальная проблема — защита социальных и экономических прав во всех странах СНГ. Об этом свидетельствует хотя бы такой факт: свыше одной трети поступивших к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обращений граждан посвящены нарушениям их социально-экономических прав, при этом за последние годы возросло число посягательств именно на группу социальных прав¹.

Резюмируя сказанное, отметим необходимость как совершенствования конституционных и законодательных основ закрепления социальных прав в государствах СНГ, так и проведения государствами ответственной и сбалансированной социальной политики в интересах большинства граждан. Это предполагает широкое взаимодействие институтов власти, общества, граждан, коллективов в целях утверждения принципов демократии, конституционализма и создания социального государства XXI в.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апр.; Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета. 2010. 28 мая.

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

Участие граждан в отправлении правосудия и обеспечение конституционного принципа гласности и открытости судебной власти

Аннотация: в статье рассматривается такая форма участия граждан в управлении делами государства, как отправление правосудия. Анализируя в системном единстве конституционные положения об участии граждан в отправлении правосудия и закреплении принципа гласности и открытости судебной власти, автор рассматривает реализацию указанного принципа посредством обеспечения доступа к правосудию и осуществления права граждан на получение объективной информации о деятельности судебной власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, дела государства, отправление правосудия, участие граждан в управлении, гласность, открытость.

Summary: administration of justice has been analyzed in the article. Analyzing constitutional positions about participation of citizens in jurisdiction and securing of principal of publicity and openness of judicial authority the author considers securing of principal of publicity and openness of judicial authority through guaranteeing of access to the justice and realization of right of people to get an impartial information about judicial activity.

Key words: Constitution of Russian Federation, state affairs, administration of justice, participation of citizens in administration, publicity, openness.

Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию правовым демократическим государством, закрепила право своих граждан на участие в управлении государственными делами. Как справедливо отметил

видный российский конституционалист О.Е. Кутафин, «право каждого члена любого сообщества, ассоциации, в том числе государственной, участвовать в управлении общими делами — неотъемлемое демократическое начало в ее организации»¹. Именно участие граждан в управлении делами государства обеспечивает диалог между властью и обществом, эффективность которого во многом зависит от уровня гласности и открытости в деятельности органов государственной власти.

Одной из форм участия граждан в управлении делами государства выступает гарантированная Конституцией РФ возможность участвовать в отправлении правосудия. Анализируя в системном единстве конституционные положения об участии граждан в отправлении правосудия и закреплении принципа гласности и открытости судопроизводства, можно выделить несколько аспектов обеспечения транспарентности судебной власти. Во-первых, это реализация конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия всеми способами, установленными законом. Во-вторых, это обеспечение конституционного права на рассмотрение дел соответствующим судом, т. е. гарантированность доступа к правосудию. В-третьих, это право присутствовать в зале судебного заседания в период рассмотрения дела, возможность ознакомления с судебным процессом и судебными актами через средства массовой информации, т. е. информированность общества о деятельности судебной власти.

В настоящее время в условиях глобальной информатизации изменяется направление модернизации судебной системы. Следует признать верным утверждение о том, что «создание демократического правового государства возможно только при наличии эффективной системы информационного взаимодействия между государством, обществом и человеком»². Важным аспектом принципа гласности и открытости правосудия является обеспечение доступа к правосудию и права граждан на получение объективной информации о деятельности судебной власти.

В Конституции Российской Федерации понятие «открытость судебной власти» используется в значении «открытость разбирательства дел в судах». В частности, в ст. 123 Конституции РФ говорится об открытом разбирательстве всех дел во всех судах и возможности слушания дела в закрытом заседании в случаях, предусмотренных федеральным законом. Аналогичная трактовка открытости судебной власти содержится в ст. 9 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³. Таким образом, понятия открытости, гласности судебного разбирательства используются в российском законодательстве в основном для конкретизации и обеспечения принципа справедливого судебного разбирательства.

Однако, по нашему убеждению, открытость судебного разбирательства дела не равнозначна открытости судебной системы и доступности информации

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 35.

² Конституционно-правовое регулирование транспарентности органов государственной власти в Российской Федерации и Канаде // под ред. В.В. Володина и С.В. Кабышева. М., 2009. С. 11.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1. 2001; № 51, ст. 4825; 2003. № 27, ч. 1, ст. 2698; 2005. № 15, ст. 1274; 2009. № 45, ст. 5262; № 52, ст. 6402.

о деятельности судов. Следует согласиться с С.В. Кабышевым и Н.Н. Чучелиной в том, что понятие «информационная открытость в деятельности судебной власти» выходит за рамки понятия «открытость судебного процесса». Информационная открытость характеризует взаимоотношения органов публичной власти и граждан по вопросам надлежащего информационного обеспечения последних и соответствующего общественного контроля за качеством оказания публичных услуг населению¹. Провозглашение только открытости и/или гласности судебного разбирательства дел не обеспечивает социальную открытости правосудия и судебной власти.

Выступая 2 декабря 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей, Президент РФ Д.А. Медведев отметил: «Для граждан важна доступность как самого суда, так и информации о его деятельности. Пришло время принять закон, который закрепляет различные формы обнародования информации о работе судов, в том числе и через электронные средства, через интернет. Надо сделать прозрачной информацию о движении дел в суде, гарантировать доступность судебных актов»².

Менее чем через три недели был принят Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³, которым урегулированы отношения, связанные с доступом граждан, организаций, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления к информации о деятельности судов в Российской Федерации, установлены основные принципы и способы обеспечения доступа к информации о деятельности судебной системы, а также определены формы предоставления такой информации. Закон вступил в силу с 1 июля 2010 г.

Указанный Федеральный закон принят в контексте реализации мероприятий Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы»⁴ и аккумулировал в себе основные идеи, закрепленные в ряде правовых источников. В частности, при разработке Закона учитывались положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г.⁵, Концепции информатизации Верховного Суда Российской Федерации, утвержденной приказом Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 13-П⁶, Концепции информатизации судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента (Государственной автоматизированной системы «Правосудие»), утвержденной постановлением Совета судей Российской Федерации от 11 апреля 2002 г. № 75⁷. Кроме того, принимались во внимание

¹ См.: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М., 2007.

² Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на VII Всероссийском съезде судей. URL: http://kremlin.ru/appears/2008/12/02/1631_type63374type63376_210020.shtml (дата обращения: 03.09.09).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6217; 2010. № 27, ст. 3407.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248; 2007. № 16, ст. 1916; 2008. № 7, ст. 602; 2009. № 12, ст. 1437.

⁵ См.: Российская газета. 2008. 16 февр.

⁶ См.: URL: http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=5543 (дата обращения: 16.04.10).

⁷ См.: URL: <http://www.supcourt.ru/index.php> (дата обращения: 15.05.10).

положения, сформулированные в постановлениях Совета судей Российской Федерации от 20 апреля 2001 г. № 56 «О совершенствовании информационного обеспечения деятельности судов и органов судейского сообщества»¹ и от 16 ноября 2001 г. № 65 «Об информатизации и автоматизации судов»².

Основной целью информатизации Верховного Суда является создание принципиально новой системы и современной формы организации деятельности судей. Указанная цель напрямую связана с общими целями совершенствования судебной системы Российской Федерации, такими как: совершенствование судопроизводства и обеспечение доступа к правосудию; повышение эффективности работы судей; обеспечение единства судебной системы в информационной сфере; обеспечение высокого уровня открытости судов.

Одним из способов обеспечения доступа к информации о деятельности суда является размещение информации в сети Интернет. Изучение официального сайта Верховного Суда Российской Федерации показывает, что на нем отражены общие сведения о Верховном Суде РФ, содержится информация, связанная с рассмотрением дел, тексты проектов нормативных правовых актов, внесенных Верховным Судом РФ в законодательные органы, данные судебной статистики, информация о кадровом обеспечении, о порядке и времени работы Приемной Верховного Суда РФ, сведения о размещении государственных заказов, а также о находящихся в Суде делах.

Примечательно, что в случае отсутствия необходимой информации на сайте Верховного Суда Российской Федерации пользователям информации предоставлена возможность направить в Верховный Суд РФ электронный запрос, который будет рассмотрен в соответствии с требованиями Федерального закона³.

Тем не менее внедрение в деятельность судебной системы информационных технологий, обеспечивающих реализацию конституционного принципа гласности и открытости судопроизводства, еще не завершено. Об этом свидетельствуют акты, принимаемые судейским сообществом. К таким документам можно отнести Положение о порядке рассмотрения судами общей юрисдикции поступающих в электронной форме обращений граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, утвержденное Постановлением Президиума Совета судей РФ от 21 июня 2010 г. № 229, Временный регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте суда общей юрисдикции, утвержденный Постановлением Президиума Совета судей РФ от 17 мая 2010 г. № 225⁴.

Заслуживает внимания реализация нормы, закрепленной в п. 3 ст. 376 Уголовно-процессуального кодекса РФ согласно которой «осужденный, со-

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: URL: <http://www.supcourt.ru/index.php> (дата обращения: 04.08.10).

⁴ Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

держатся под стражей и заявивший о своем желании присутствовать при рассмотрении жалобы или представления на приговор, вправе участвовать в судебном заседании непосредственно, либо изложить свою позицию в режиме удаленного присутствия с использованием систем видеоконференц-связи». Указанное положение весьма активно применяется на практике. Ежедневно только в Верховном Суде РФ в среднем проводится около 40 судебных процессов в режиме видеоконференции с территориально-распределенными исправительными учреждениями страны, большинство которых находятся за тысячи километров от залов судебного заседания¹.

Безусловно, транспарентность судебной власти способствует обеспечению конституционного принципа открытости правосудия, реализации права граждан на доступ к информации о судебной системе, но с новой силой актуализирует проблему определения пределов открытости судебной деятельности.

Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом. Согласно ч. 1 ст. 24 Конституции РФ сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Эта конституционная норма является одной из гарантий комплекса личных прав человека — права на неприкосновенность частной жизни, права на личную и семейную тайну, права на защиту своей чести и доброго имени; права на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ). Указанные конституционные положения конкурируют с конституционным принципом открытости (гласности) осуществления правосудия.

Возникает справедливый вопрос об опубликовании в средствах массовой информации и размещении в сети Интернет принятых судебных актов в целях обеспечения принципа открытости судебной власти. Именно в целях обеспечения конфиденциальности лиц, участвующих в судебном процессе, 26 июня 2010 г., за 4 дня до вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», в него внесены соответствующие изменения. Так, при размещении в сети Интернет текстов судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции, из них исключаются персональные данные, кроме фамилий и инициалов истца, ответчика, третьего лица, гражданского истца, гражданского ответчика, осужденного, оправданного, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, секретаря судебного заседания, рассматривавших (рассматривавшего) дело судей (судьи), а также прокурора, адвоката и представителя, если они участвовали в судебном разбирательстве. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса².

¹ См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2010 г., утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июня 2010 г. URL: <http://www.supcourt.ru/index.php> (дата обращения: 02.03.10).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ст. 6217; 2010. № 27, ст. 3407.

В этом контексте интересен опыт зарубежных стран, осуществляющих судебные реформы и внедряющих систему электронных судов.

В настоящее время система электронных судов активно развивается в США, Канаде и странах Европейского Союза. Главными целями внедряемой в ЕС программы электронного правосудия является архивация судебных актов стран — членов ЕС; обеспечение доступа пользователей к базе судебных актов; возможность поиска и работы в системе на разных языках и т. д. Параллельно с работами Евросоюза по развитию электронного правосудия некоторые его члены самостоятельно внедряют системы электронных судов на своей территории, позволяющие направлять иски по электронной почте и с помощью Интернета следить за ходом рассмотрения дела (назначение даты слушания, информация о судьбе, о сроках важных процессуальных действий и т. д.). В отличие от европейской системы электронного суда, одной из главных задач которой пока является создание общедоступной базы судебных актов, австралийская электронная судебная система позволяет активно проводить виртуальные судебные заседания, что в значительной степени повышает уровень открытости судебной деятельности и обеспечивает доступ к правосудию более широкого круга лиц¹.

Подводя итог, можно заключить, что транспарентность судебной власти следует понимать как обеспечение доступа к судебной системе посредством участия граждан в осуществлении правосудия и как информированность общественности о деятельности судебных органов. Активное внедрение в российскую судебную практику информационных технологий имеет ряд положительных аспектов. Во-первых, это позволит обеспечить реализацию конституционного принципа гласности и открытости судопроизводства, во-вторых, затрагивает комплекс вопросов, связанных с правовой культурой общества и развитием демократических процедур, что в целом активизирует такую форму участия граждан в управлении делами государства, как отправление правосудия.

¹ См.: Приходько Л.В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «Электронный суд» // Государство и право. 2007. № 9. С. 83; Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М.: Формула права, 2007.

С.В. Розенко,
кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Югорского
государственного университета
angar18@pochta.ru

О религиозном экстремизме

Аннотация: статья посвящена проблеме религиозного экстремизма как составной части экстремистской деятельности: раскрываются понятие, содержание, причины и условия развития.

Ключевые слова: экстремизм (экстремистская деятельность); религиозный экстремизм; религиозная ненависть или вражда.

Summary: the article is devoted to a problem of religious extremism as to a component of extremist activity: the concept, the contents, the reasons and development conditions.

Key words: extremism (extremist activity); religious extremism; religious hatred or enmity.

Российская Федерация исторически сложилась как многоконфессиональное государство. Если в досоветский период отечественной истории в области вероисповеданий был установлен приоритет православия, являвшегося одной из основ государственной политики и идеологии Российской империи, то в настоящее время ситуация в корне изменилась. Статья 28 Конституции РФ гласит: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

С конца 80-х гг. XX в. происходит увеличение количества вероучений (зарегистрированных и подпольных) и верующих лиц, что является результатом целого ряда социальных процессов: либеральной государственной политики в сфере свободы совести и вероисповедания; деятельности представителей иностранных религиозных организаций; расколов в православии; появления новых религий российского и иностранного происхождения; деятельности нетрадиционных религиозных организаций (деструктивных культов) и т. д. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2008 г. было зарегистрировано 562 религиозные организации¹. Это повлияло и на криминальную ситуацию в стране. Рост числа преступлений экстремистской направленности в последнее время происходит в основном за счет преступлений, совершаемых на национальной или религиозной

¹ См.: Состав и количество религиозных организаций, сведения о которых внесены в ведомственный реестр зарегистрированных некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2008 г. URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/religorg> (дата обращения: 16.04.10).

почве¹. Думается, что стремительное развитие экстремисткой религиозной деятельности является следствием чрезмерного роста числа религиозных конфессий в Российской Федерации.

В целом это обуславливает актуальность проблемы борьбы с такой формой криминального экстремизма, как религиозный экстремизм. Ее значимость связана с большим влиянием религии в российской общественной и государственной жизнедеятельности; со значительным количеством религиозных организаций (объединений) и верующих и др.

Не следует недооценивать значение религиозного фактора в период кризисного или предкризисного общественного развития России, поскольку исключение религиозной сферы из перечня приоритетных интересов государства приводит к глобальным социальным потрясениям, доказательством которых являются революционные события начала XX-го столетия.

Религиозный компонент является частью сложносоставного понятия «экстремизм» («экстремистская деятельность»), закрепленного в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 24 июля 2007 г.) наряду с политическим, идеологическим, расовым экстремизмом и т. д.²

Религиозный экстремизм является исторически сложным системно-структурным феноменом, тесно взаимосвязанным с различными социальными явлениями и процессами. Данная разновидность экстремистской деятельности направлена против свободы исповедовать свою религию или убеждения индивидуально и (или) совместно с иными лицами, публичным или частным порядком, в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов либо менять свою религию или убеждения по собственному волеизъявлению.

В соответствии с Конституцией РФ каждому гарантируется свобода вероисповедания. Действующее законодательство о свободе вероисповедания и о религиозных объединениях включает соответствующие нормы Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изм. и доп.)³, принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, а также нормативные правовые акты субъектов РФ. На основе законодательства в настоящее время сложился и действует правовой механизм реализации данного конституционного права человека и гражданина, который имеет отрицательные и положительные свойства. По нашему мнению, в Российской Федерации необходимо осуществлять четкую государственную политику по доказательству фактов противоречия деятельности экстремистских групп и сект легитимным целям демократического государства и подмены незаконными способами чужих убеждений своими. Конечным результатом должен стать окончательный запрет не только их деятельности,

¹ См.: Дьяков С.В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства: уголовно-правовое и криминологическое исследование. СПб., 2009. С. 70.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

³ См.: О свободе совести и религиозных объединениях : федеральный закон Рос. Федерации от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

но и конфискация всего имущества. Появление и широкое распространение в Российской Федерации указанных формирований — это бесспорный факт. Данная социальная и правовая проблема является исторически традиционной для российской уголовной политики, направленной против общественно опасных посягательств, обусловленных религиозным мотивом ненависти или вражды и (или) направленных против свободы совести и вероисповеданий.

Существует ряд условий, способствующих развитию отечественного религиозного экстремизма:

1) сложное социально-экономическое положение в стране;

2) значительное социальное неравенство среди населения. В России, по данным замеров профессиональных социологов, разрыв в душевых доходах между богатыми и обездоленными слоями населения достигает 30 крат и больше. Весной 2008 г. 59 % населения характеризовалось тремя параметрами жизни: «ниже черты бедности», «на грани бедности» и «в состоянии «малообеспеченности»¹.

А.И. Долгова отмечает, что подавляющее большинство населения с низкими и невысокими доходами политически не артикулировано — фактически не имеет своих политических, информационных, организационных каналов выражения законных интересов². В свою очередь, это предопределяет криминальную активность;

3) падение уровня образованности в обществе;

4) провокационный характер деятельности средств массовой информации;

5) развитие Интернета, который помимо осуществления информационной, агитационной функций, функции связи оказывает также существенное идеологическое воздействие на население. В Интернете нередко распространяется информация религиозного характера, которая преследует цели вовлечь новых сторонников, оскорбить, спровоцировать или оклеветать определенные вероисповедания и (или) определенные слои или группы населения и др.

Т.П. Кесарева пишет: «Угрожающий размах в Интернете приобрело распространение мистических и эзотерических учений и практик, магии, целительства»³. Это объясняется тем, что значительные группы российского населения в силу кризисной ситуации заинтересованы в такой информации, несмотря на ее некоторую абсурдность.

Религиозный экстремизм может приобретать признаки корыстного характера. Отчасти это предопределяется тем, что большинство всех совершаемых преступлений прежде всего имеют корыстную направленность, а также тем, что указанная деятельность имеет в основном организованный характер, а это в свою очередь, требует значительных материальных и финансовых ресурсов. Таким образом, в настоящее время данная деятельность превратилась в криминальный бизнес.

¹ См.: Долгова А.И. Движение преступности и изменение законодательства // Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности / под ред. А.И. Долговой. М., 2010. С. 7.

² См.: Там же.

³ Кесарева Т. Влияние криминогенного потенциала сети Интернет на безопасность личности в информационной сфере // Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности / под ред. А.И. Долговой. М., 2010. С. 93.

Религиозный экстремизм также является одним из последствий эскалации этнических конфликтов на территории РФ, особенно на Северном Кавказе. Не случайно, что террористическая деятельность потребовала соответствующего идеологического обоснования и утверждения своей целесообразности.

«Религия — одна из форм общественного сознания, совокупность духовных представлений, основывающихся на вере в сверхъестественные силы и существа (богов, духов), которые являются предметом преклонения... одно из направлений такого общественного сознания... сложившиеся непоколебимые убеждения, безусловная преданность какой-нибудь идее, принципу, нравственному закону, ценности»¹.

Религиозная ненависть или вражда как низменный мотив могут проистекать из суеверий и заблуждений, пережитков местных обычаев (кровная месть и т. п.), религиозного фанатизма и нетерпимости, вражды к образу жизни неверующих или инаковерующих, неприятия свободы совести и вероисповеданий и т. д. Думается, что наиболее значимым и содержательным аспектом данного мотива следует признать религиозную ненависть или вражду. Ненависть — «чувство сильной вражды, злобы» — скорее отражает качественную сторону явления, а вражда — «отношения и действия, проникнутые неприязнью, ненавистью»² — характеризует количественную сторону. Они имеют взаимодополняющий характер как разные стороны одного сложносоставного явления, поскольку сочетают в себе такие качества и свойства, как отрицание, недоброжелательство, злость, неприятие, раздраженно-враждебные чувства, стремление активно действовать (когда от внутренних убеждений лицо переходит к активному поведению).

В соответствии с федеральным законодательством термин «религиозный экстремизм» является открытым и собирательным. По нашему мнению, его можно рассматривать в двух значениях: узком (уголовно-правовом) и широком (общеправовом). В первом случае это закрепленный в УК РФ перечень преступлений, направленных против общественных отношений, связанных с религией или обусловленных мотивом указанной ненависти или вражды, крайней формой которых является геноцид (ст. 357 УК РФ). Преступления, совершенные по мотивам религиозной ненависти или вражды, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части и п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ, являются преступлениями экстремистской направленности.

В общеправовом значении, основываясь на перечне деяний, закрепленных в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», религиозный экстремизм составляют: возбуждение религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его религиозной принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его религиозной принадлежности или отношения к религии; воспрепятствование законной деятельности религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ;

¹ Социальная философия : словарь / сост. и ред. В.Е. Кемеров, Т.Х. Керимов. М., 2003. С. 675.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 102, 408.

публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения; публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей указанных деяний и являющихся преступлением; организация и подготовка данных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг. Таким образом, речь идет об административно и уголовно наказуемых деяниях.

В указанном Федеральном законе перечень субъектов является более ограниченным, чем в уголовном законе, поскольку в их качестве упоминаются только физические лица и экстремистская организация как общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Таким образом, религиозный экстремизм — это система виновных, противоправных, общественно опасных (вредных) деяний, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности в области религии либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности, либо направленных на полное или частичное уничтожение представителей какой-либо религиозной группы, либо обусловленных мотивом религиозной ненависти или вражды.

А.О. Кочубин,
аспирант Российской академии
государственной службы при Президенте РФ
andrey-kochubin@yandex.ru

Шанхайская организация сотрудничества: становление и развитие

Аннотация: статья посвящена проблеме становления и развития Шанхайской организации сотрудничества. В ней рассматриваются варианты развития и перспективы ШОС, интересы Российской Федерации и других стран-участниц ШОС.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества, образование, развитие, варианты, безопасность, сотрудничество, национальные интересы, стабильность, региональная безопасность, кооперационная безопасность.

Summary: the article is devoted to the issue of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) development. The author considers SCO versions of development and perspectives, interests of the Russian Federation and other states of the SCO.

Key words: Shanghai Cooperation Organisation (SCO), formation, development, versions, security, cooperation, national interests, stability, regional security, cooperative security.

Все более весомым и значимым фактором обеспечения стабильности, международной и региональной безопасности, прежде всего в Евразийском регионе, становится Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). По мнению экспертов, в том числе иностранных, «для ШОС характерны высокие темпы становления ее структур, особенно учитывая прежний изоляционный внешнеполитический курс КНР и закрытость от внешнего мира республик Центральной Азии»¹.

В основе образования и функционирования ШОС лежит взаимопонимание и доверие между двумя геополитическими державами — Россией и Китаем. Сразу после образования Российской Федерации на первой российско-китайской встрече на высшем уровне 17–19 декабря 1992 г. в Пекине было оформлено обоюдное намерение сотрудничества, подписан Меморандум о взаимопонимании между правительствами Российской Федерации и КНР по вопросам взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе границы.

Следующим шагом стало подписание в Шанхае 26 апреля 1996 г. Соглашения об укреплении доверия в военной области в районе границы главами пяти государств — России, Китая, Казахстана, Таджикистана и Киргизии. Именно этой датой и этим соглашением фиксируется официальное зарождение организации. Данная совместная инициатива получила неофициальное название «Шанхайская пятерка». Кстати, оно стало первым соглашением в данной области в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Шанхайская встреча проходила по «схеме двух делегаций»: четыре государства СНГ плюс КНР.

24 апреля 1997 г. в Кремле во время визита в нашу страну руководителя КНР Цзян Цзэминя на втором саммите главы государств «Шанхайской пятерки» подписали Соглашение о разводе войск и взаимном сокращении вооруженных сил в районе, расположенном на глубину в 100 км по обе стороны от линии границы между Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, с одной стороны, и Китаем — с другой. Вооруженным силам, остающимся в районе границы, был придан исключительно оборонительный характер. В Пекине это соглашение назвали «новой моделью обеспечения региональной безопасности» и важнейшим международным событием года. Московская встреча также проходила по «схеме двух делегаций».

3 июля 1998 г. в Алма-Ате состоялась третья встреча «Шанхайской пятерки», на которой страны-участницы Соглашения выступали в качестве самостоятельных партнеров. Участники встречи договорились вести «совместную борьбу против международного терроризма, организованной преступности, контрабанды оружия и наркотиков»². Обсуждались также вопросы созыва совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (идея Президента Казахстана Н. Назарбаева, которую поддержала Россия), о создании безъядерной зоны в Центральной Азии. По итогам встречи министры иностранных дел подписали совместное заявление.

¹ Центральная Азия в современном мире: внешнеполитические и геоэкономические аспекты развития: реф. сб. / РАН. ИНИОН. Центр научн.-информ. исследования глоб. и регион. проблем. Отдел Азии и Африки. М., 2007. С. 57.

² Основные документы и материалы по Шанхайской организации сотрудничества. М., 2005.

1–8 апреля 1999 г. в Москве проходило рабочее заседание представителей «Шанхайской пятерки».

Свое нынешнее официальное название — Шанхайская организация сотрудничества — «Шанхайская пятерка» получила 16 июня 2001 г. на саммите в Шанхае. На данной встрече в организацию был включен Узбекистан.

Новым этапом конституирования Шанхайской организации сотрудничества стал Санкт-Петербургский саммит ШОС, состоявшийся в июне 2002 г., на котором были приняты новые основополагающие документы организации — Хартия ШОС, Устав, согласованные программы деятельности Единого антитеррористического центра¹.

Представляется, что значимым этапом становления и развития ШОС следует считать расширение организации. По существу, расширение ШОС началось 15 июня 2001 г., когда в члены организации был принят Узбекистан. Именно с этого момента интерес к деятельности ШОС стали проявлять Индия, Пакистан, Монголия, Иран, Южная Корея, Туркменистан, Афганистан и, в определенном плане, США. В результате согласований в 2004 г. статус наблюдателя получила Монголия. Что касается других претендентов, то окончательное решение о предоставлении статуса наблюдателя Индии, Ирану и Пакистану было принято Советом глав государств ШОС на заседании в Астане 6–7 июля 2005 г.

ШОС активно налаживает взаимодействие с международными организациями, в частности с ООН, АСЕАН и СНГ. В Организации Объединенных Наций ШОС получила статус наблюдателя.

Сегодня ШОС по многим показателям представляет собой уникальное по своим масштабам образование. Общая территория государств, входящих в ШОС, составляет 30 млн км — 60 % территории Евразии. Совокупный демографический потенциал — четвертая часть населения Земли (общая численность населения стран-членов ШОС — 1,5 млрд человек). А вместе с населением стран — наблюдателей ШОС совокупный демографический потенциал составляет почти половину всего населения земного шара. Достаточно велик экономический и технологический потенциал стран-участниц ШОС, который включает самую мощную после США китайскую экономику — наиболее динамичную в мире.

Можно констатировать, что ШОС набрала достаточно высокие обороты и миновала период своего становления. По мнению экспертов, «"шосовский компонент" в регионе Центральной Азии становится системообразующим элементом»².

Однако следует признать, что четко очерченной перспективы развития ШОС, в силу действия ряда факторов и обстоятельств пока не прослеживается. Экспертами обозначаются следующие альтернативные варианты развития организации³.

Первый вариант, менее вероятный, но теоретически возможный: развитие ШОС как открытой организации с широким составом участников, не

¹ См.: Основные документы и материалы по Шанхайской организации сотрудничества.

² «Большая Восточная Азия»: мировая политика и региональные трансформации: научно-образовательный комплекс. М., 2010. С. 328.

³ См.: Там же.

исключено, что и интегрированной с западными структурами, в том числе Североатлантическим альянсом. Однако такой сценарий, как отмечает эксперт Д.Б. Малышева, не позволит ШОС осуществить задачи, которые она ставит перед собой, т. к. почти наверняка ее участники вынуждены будут встраиваться в линию поведения, диктуемую НАТО. Многие российские эксперты полагают, что в случае реализации такого сценария на существовании ШОС в качестве самостоятельного регионального объединения можно будет поставить крест. В то же время координация действий ШОС с НАТО и США по отдельным проблемам обеспечения безопасности в Азии, в том числе и теми, что связаны с нейтрализацией религиозного экстремизма, может быть полезной¹.

Второй вариант, более вероятный: дальнейшее развитие организации в виде альянса, имеющего антизападную направленность. Эксперты объясняют подобный сценарий тем, что изначально ШОС создавалась как организация, способная создать альтернативу усиливающемуся влиянию Запада в Центральной Азии и соседних с ней странах, и исключить элементы соперничества между ШОС и западными военно-политическими структурами, вряд ли удастся. В настоящее время в определенной степени происходит практическая реализация второго сценария и выстраивание своеобразной региональной системы взаимного политического сдерживания между НАТО и ШОС/ОДКБ на постсоветском пространстве. Однако второй сценарий неизбежно ориентирует ШОС на конфронтацию и способен привести к политической напряженности в регионе, а силы и ресурсы участников ШОС с высокой степенью вероятности будут отвлечены от решения значимых для них проблем, связанных, в первую очередь, с поддержанием безопасности.

Третий вариант — формирование ШОС с усилением лидирующих позиций России.

Четвертый вариант — формирование ШОС с усилением лидирующих позиций Китая.

Как третий, так и четвертый сценарии не представляются особенно перспективными, поскольку предполагают обязательное наличие государства-лидера и общего противника. Однако ШОС методологически строится на основе концепции кооперационной безопасности (*cooperative security*), а эта модель «характеризуется учетом различных измерений международной безопасности, интересов негосударственных акторов международных отношений... не исключает использования военной силы, допускает наряду с сотрудничеством на основе взаимодополняющих друг друга интересов соперничество за ресурсы и влияние»².

Как заявил министр иностранных дел России С.В. Лавров на совместной пресс-конференции по итогам заседания СМВД государств — членов ШОС в Астане 4 июня 2005 г.: «У нас не было такой концептуальной основы при

¹ См.: Малышева Д.Б. Перспективы расширенной ШОС как межрегиональной структуры безопасности в свете новых политических вызовов в Центральной Азии. URL: <http://www.analitika.org> (дата обращения: 18.06.10).

² Фельдман Д.М. Модели международной безопасности: выбор для российской элиты // Национальные интересы и проблемы безопасности в меняющемся мире : материалы семинара. М., 2003. С. 14.

создании ШОС, которая предполагала бы каких-то ведущих и каких-то ведомых в составе этой организации. Мы действуем на основе основополагающих документов, которые предусматривают суверенное право при развитии сотрудничества»¹.

Пятый вариант — расширение на основе открытого регионализма, за счет привлечения к ШОС других государств не видится достаточно очевидным, поскольку отягощен проблемами внешнеполитического характера. В частности, сближение ведущих государств ШОС с Ираном создаст угрозу ухудшения их отношений с США. И хотя ШОС как структура, альтернативная американским геополитическим проектам, в определенной степени заинтересована в политическом сближении с Ираном, но только в определенной степени, иначе дальше может последовать конфронтация с ведущими акторами мировой политики.

Представляется, что, вероятнее всего, развитие ШОС будет происходить в направлении нынешних векторов ее дальнейшего формирования. Организация становится реальной моделью обеспечения стабильности и региональной безопасности, многостороннего взаимодействия в борьбе с новыми вызовами, решения вопросов плодотворного регионального торгово-экономического сотрудничества, структурой региональной антитеррористической деятельности.

Шанхайская организация сотрудничества оформляется как макрорегиональное объединение, в рамках которого решается крупный комплекс проблем — от вопросов безопасности до перспектив экономического развития, что в результате призвано привести к созданию единой зоны мира и добрососедства в центральной и восточной частях Евразии как одной из основ будущей Евразийской системы комплексного обеспечения безопасности, сотрудничества и развития.

¹ Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на совместной пресс-конференции по итогам заседания СМВД государств-членов ШОС в Астане 4 июня 2005 года. URL: <http://www.mid.ru> (дата обращения: 14.05.10).

Н.Н. Денисенкова,
кандидат политических наук,
директор Смоленского филиала
Московского государственного университета
путей сообщения (МИИТ)
natalya652008@yandex.ru

Институциональная модернизация в сфере образования в современной России: особенности и противоречия

***Аннотация:** статья посвящена одной из главных проблем модернизации российского образования — институционализации. Сделан вывод о том, что без учета особенностей и специфики разрешения противоречий не возможно эффективное проведение институциональной модернизации в сфере образования в современной России.*

***Ключевые слова:** институционализация, институциональная модернизация, модернизация, образование.*

***Summary:** the article is devoted to one of the main problems of the modernization of Russian education — institutionalization. The conclusion that effective realization of institutional modernization in the sphere of education in modern Russia cannot be made without taking into consideration the features and specificity of resolution of conflicts.*

***Keywords:** institutionalization, institutional modernization, modernization, education.*

В заявленном главой государства Д.А. Медведевым политическом курсе на модернизацию определены направления качественного изменения всей экономической и общественно-политической жизни. Институциональная эволюция в сфере образования в контексте мирового опыта является среди них одним из приоритетных. В нашей стране многие понимают модернизацию как нечто, касающееся только технологий, а не общественных отношений. Ориентация на стабильную институциональную модернизацию оказывается первым и необходимым условием перехода к инновационному развитию образования. Вместе с тем институциональные проекты не реализуются лишь административным путем, они требуют поддержки общества.

Институциональная модернизация в сфере образования рассматривается как процесс совершенствования социальной структуры и политической жизни общества, реализующийся в организациях, учреждениях, объединениях граждан, наделенных особыми полномочиями и выполняющих специальные государственные и общественно-политические функции в сфере образования, а также как совокупность норм права, регулирующих образовательную группу общественных отношений¹.

¹ См. подробнее: *Махнач В.Л., Елишев С.О.* Политика. Основные понятия : справочник, словарь. М., 2008. С. 235; *Кравченко А.И.* Политология : учебник. М., 2009. С. 441.

Первой особенностью институциональной модернизации образования является необходимость перехода во взаимоотношениях власти и образования на федеральном уровне от государственного управления к государственному регулированию. В настоящее время принимаемые высшей властью России меры показывают, что все изменения в сфере образования проводятся привычным способом воздействия на социум — административным. Так, в марте 2010 г. без участия общества ликвидированы министерства Рособразования и Роснауки с передачей их функций Министерству образования и науки РФ¹. Проведение изменений административным воздействием в значительной мере снижает эффективность модернизации как процесса, направленного на удовлетворение интересов общества и граждан в образовательной сфере.

Когда в 2004 г. у развитых демократических государств (США, Великобритании, Германии, Франции) была заимствована идея создания служб и агентств, предполагалось, что их деятельность будет проходить под общественным контролем и сами органы проявят некую корпоративную культуру, свойственную подобным организациям за рубежом. Полагаем, что в данном случае была предпринята попытка создания институтов государственного регулирования.

Однако ожидаемый результат не был достигнут. Рособразование, решая свои проблемы, то выступало органом, дублирующим деятельность Минобрнауки РФ, то делало попытку иметь собственные приоритеты в бюджетных тратах. Возможно, Федеральное агентство по образованию могло существовать и далее, но намеченный правительством курс на повышение автономии учебных учреждений и введение новых механизмов финансирования школ и вузов потребовали изменений². По мнению многих экспертов, институциональная модернизация в виде соединения агентств и министерства позволит повысить эффективность использования бюджетных средств. Так, например, из 1249 учреждений, находящихся в ведении ведомства, не использовали в полном объеме бюджетные средства в 2009 г. 478 учреждений, из них 135 — высшие учебные заведения, 299 — учреждения среднего профессионального образования и 13 — учреждения начального профессионального образования. Причиной неэффективного расходования, как считают чиновники, является время, которое уходит на согласование документов.

Мы согласны с О.А. Сергеевой, которая утверждает, что институты государственного регулирования качественно отличаются от институтов государственного управления, т. к. первые предполагают независимость социума от государства. Фактически госрегулирование эффективно функционирует в более развитом в демократическом отношении обществе, в котором преобладает частная собственность, совершенствуются рыночные отношения

¹ См., например: Роснаука и Рособразование упразднены, а их функции переданы Министерству образования и науки РФ. URL: <http://stepeni.ru/2010/03/09/rosnauka-i-rosobrazovanie-uprazdneny-a-ih-funkcii-peredany-ministerstvu-obrazovaniya-i-nauki-rf> (дата обращения: 04.05.10).

² См.: *Савицкая Н.М.* Почему ликвидировали Рособразование. Идея разделения министерств на службы и агентства приказала долго жить. URL: www.ng.ru/columnist/2010-03-16/8_rosobraz.html (дата обращения: 06.07.10).

и удовлетворяются интересы граждан¹. Полагаем, что системные попытки изменения стиля руководства в образовании являются ярким примером осознания высшей властью необходимости институциональной модернизации, перехода от института госуправления к институту госрегулирования образовательного процесса в России.

Второй особенностью институциональной модернизации является поиск оптимальной системы регулирования образовательного процесса на региональном уровне. Так, в 2003 г. Правительством России был запущен Федеральный эксперимент по институционализации образовательных округов. Основными задачами, на решение которых был направлен данный проект, являлись: повышение эффективности регулирования образования в регионах и эффективности использования ресурсов; ориентация системы образования на местные рынки труда, в том числе вследствие усиления связи общего и профессионального образования; повышение качества и доступности образования (особенно в сельской местности) посредством оптимизации образовательной сети.

Эксперимент успешно реализовывался на территории одного региона — Самарской области. С учетом позитивных результатов в 2005 г. Правительство России приняло решение о пролонгации эксперимента и расширении состава его участников. В 2006—2008 гг. в эксперименте принимали участие 6 регионов: Астраханская, Кировская, Самарская, Сахалинская, Ульяновская области и Чукотский автономный округ. Кроме того, ряд субъектов Российской Федерации (например, Алтайский край) приступили к такой трансформации самостоятельно, что свидетельствует о привлекательности идеи институционализации образовательных округов.

Экспериментальный опыт регионов позволил институционализировать три модели образовательных округов. «Жесткая государственная» модель предусматривает передачу государственному органу управления образованием субъекта Российской Федерации большинства функций муниципалитетов в управлении образованием (реализуется в Самарской области). «Мягкая государственная» модель предполагает «приближение» государства к объектам регулирования (реализуется в Кировской области). «Межмуниципальная договорная» модель основана на повышении роли института государственного регулирования, предусматривает объединение ресурсов нескольких муниципалитетов при участии государства для решения отдельных задач функционирования и модернизации образования на данных территориях (реализуется в Астраханской области и Алтайском крае)². Возможно, возникла необходимость институционализации системы государственного регулирования в одном из образовательных округов в полном объеме.

В процессе поиска оптимального метода властного влияния на региональном и муниципальном уровнях удается достичь определенных результатов в удовлетворении интересов по качественному изменению институтов системы образования. Так, доля школ Кабардино-Балкарии, отвечающих современным

¹ См.: Сергеева О.А. Институты государственного регулирования развития малого бизнеса в Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. М., 2010. С. 40.

² См.: URL: <http://mon.gov.ru/pro/okruga> (дата обращения: 16.05.10).

требованиям, выросла с 0,3 до 30 %, или почти до 90 школ за 1,5 года в ходе реализации проекта модернизации образования¹. Получается, что Правительство России на региональном уровне вынужденно институционализирует систему государственного регулирования. Институциональная база образования нуждается в модернизации, однако модернизация институтов в образовании должна быть строго сопряжена с удовлетворением интересов общества и граждан, а это далеко не однозначный процесс.

Третьей особенностью институциональной модернизации образования является необходимость государственного и общественного вмешательства в разрешение комплекса институциональных противоречий в сфере образования. Основные противоречия можно обобщить в следующих положениях.

Во-первых, институциональные противоречия между «старой» системой образования и «новым» рынком труда, явившиеся следствием неэффективного сопряжения этих двух институтов, блокируют позитивные сдвиги модернизации в образовательном процессе. Как отмечает И.Н. Иванова, несмотря на переход вузов на двухуровневую систему образования, рынок труда не готов признать бакалавра работником, имеющим высшее образование. Наиболее простой выход из данной ситуации нередко видят в механическом разделении существующей пятилетней программы на два этапа. Первые три года обучения по «старой программе» отведены для изучения общеобразовательных дисциплин. Следовательно, студенты, решившие остановиться на получении степени бакалавра, будут «общеобразованными людьми», но не освоившими выбранную ими профессию и специальность, т. к. как практику и профессиональную специализацию проходят на старших курсах (в магистратуре)².

Во-вторых, возникают противоречия между институтом платной формы обучения и институтом качественных знаний. Большая часть образования стала платной, причем цена на него весьма высока, поэтому люди вправе требовать комфортных условий обучения. А поскольку рынок труда не предъявляет спроса на качественные знания, требования комфорта трансформируются в требования минимальных усилий со стороны студентов. Таким образом, совокупность уродливого рынка труда и платной формы образования приводит к возникновению институционального «мутанта» — системы высшего образования с пониженными требованиями к качеству получаемого образования со стороны его непосредственного потребителя³.

В-третьих, противоречия проявляются в отсутствии эффективного взаимодействия между образовательными структурами и государственными институтами, ответственными за контроль качества образовательных услуг. Качество образования — безусловно, сложный феномен. В широком смысле оно раскрывается через установление соответствия объекта (под ним чаще всего понимается образовательный результат, процесс и образовательная

¹ См.: Кабардино-Балкария: модернизация школ. URL: <http://mon.gov.ru/press/sob/5439> (дата обращения: 16.05.10).

² См.: *Иванова И.Н.* Молодежный рынок труда в контексте социальной политики // Высшее образование в России. 2010. № 2. С. 64–65.

³ См.: *Балацкий Е.В.* Институциональные конфликты в сфере высшего образования. URL: wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/2038.html?no_cache=1&cHash=fe74b063e5 (дата обращения: 14.04.10).

система) некоторым правилам. Отсутствие единых интересов у государственных и образовательных институтов препятствует налаживанию качественной работы образовательных учреждений. Наибольшие разногласия вызывает вопрос о том, что считать источником данных норм (многообразные потребности, ожидания, цели, стандарты, требования, предъявляемые со стороны общества, личности и т. д.)¹.

В-четвертых, существуют противоречия между университетской наукой и университетским администрированием. Причиной низкой эффективности института администрирования является отсутствие механизма коррекции на конечной стадии обучения. Все затраты сегодняшних вузов идут на собственное жизнеобеспечение и не трансформируются в достижение конечной цели по обеспечению качественного образования. Следует констатировать, что «внешние» институциональные противоречия между потребностью в вузах и качеством знаний, получаемых в них, постепенно преобразовались в различные формы «внутренних» институциональных противоречий между отдельными категориями обучающихся в высших учебных заведениях.

Сегодня 25–30 % вузов не предоставляют своим студентам даже минимального количества компетенций. Научной работой занимаются только в 50–70 ведущих вузах России. Для определения исследовательской активности вузовской науки во всем мире принято оценивать несколько показателей, например, индекс цитирования научных работ преподавателей и объем финансирования НИР, нормированный на каждого сотрудника.

Независимое агентство РейтОр задалось целью узнать, как обстоит дело по этим показателям у отечественных вузов в сравнении с зарубежными. В начале сентября 2009 г. появилось исследование на тему: «Рейтинг российских вузов по научным достижениям». Вообще в России имеет место некоторое непонимание данной темы, считают составители рейтинга. За рубежом подобный рейтинг — дело обычное, серьезное, свидетельствующее о неоспоримой значимости и востребованности конкретного вуза и отдельного исследователя в научном сообществе. В Российской Федерации ничего подобного никогда не делалось.

Однако тема важна уже по той простой причине, что в настоящее время идет процесс перехода вузов на двухуровневую систему высшего образования — бакалавриат и магистратуру. По мнению экспертов из ВШЭ, если Минобрнауки РФ «падет под натиском ректоров массовых вузов и откроет магистратуры в половине российских вузов (а процесс уже идет), тогда бессмысленно будет говорить о качестве такого образования». Магистратуру не имеет смысла открывать там, где нет науки².

В-пятых, противоречия между институтом профессуры и институтом студенчества должны эффективно разрешаться на основе кооперации. Вместо этого сейчас идет процесс разобщения устойчивых связей, который принимает форму конфликтного противостояния и борьбы. В основе конфликта

¹ См.: Павленко К.В. Оценка качества образования в вузе: неоинституциональный подход // Высшее образование в России. 2009. № 11. С. 132.

² См.: Есть ли наука в вузах? URL: http://www.almavest.ru/obraz_in_russia.php (дата обращения: 06.06.10).

лежат два подхода к стилю взаимодействия преподавателей и студентов. С точки зрения рыночного порядка, где качество преподавания проявляется в удовлетворении потребителей, преподаватель должен снижать требования и облегчать процедуры контроля. Однако с точки зрения профессионального порядка это может, напротив, привести к снижению качества образования. В свою очередь снижение требований со стороны преподавателей неизбежно препятствует формированию личности студента как будущего гражданина и полноценного члена общества и развитию его профессиональных качеств¹. Противоречия начнут разрешаться только тогда, когда в российском обществе будет четко реализовываться принципиальное положение о том, что качественное образование стоит денег, и знания добываются обучающимися «в поте лица своего», при максимальной профессиональной и морально-нравственной отдаче со стороны обучающихся.

В-шестых, университет как совокупность материальных ценностей вступает в противоречие с университетом как совокупностью эффективного функционирования высокопрофессионального и активного научного профессорско-преподавательского состава. Материальное богатство университетов ни в коем случае не отрицается, но оно служит лишь способом обеспечения лидерства вуза в сфере научных кадров.

Сегодняшняя российская доктрина университетов имеет прямо противоположное звучание: университет — это не университетская профессура, это университетские стены. Может быть, поэтому глава Кабинета Министров РФ В.В. Путин, информируя общество о ряде новых решений Правительства РФ в сфере поддержки высшей школы, был вынужден подчеркнуть, что учрежденные специальные гранты в размере до 150 млн руб. каждый будут распределяться не учреждениям, не высшим учебным заведениям, а конкретным исследователям, ученым. Ученым, которые представляют наиболее перспективные и интересные, с точки зрения развития российской науки и экономики, проекты². Совершенствуют интеллектуальные способности студентов, прежде всего, высокоинтеллектуальная профессура, а уже затем — соответствующие условия.

Четвертой особенностью институциональной модернизации сферы образования является необходимость приостановления негативной тенденции перехода к массовому высшему образованию. Это можно было бы рассматривать в качестве позитивного результата, если бы не ряд обстоятельств, сильно омрачающих сложившуюся ситуацию. Количество государственных и негосударственных вузов выросло с 748 до 2039, а их филиалов — со 123 до 1407³. По справедливому мнению специалистов, право на получение высшего образования перестало быть правом «интеллектуальной элиты», принадлежность к которой доказывается достаточно острой конкурентной борь-

¹ См.: Павленко К.В. Указ. соч. С. 136.

² См. подробнее: Совещание по вопросу модернизации высшего профессионального образования (08.04.2010). Вступительное слово Председателя Правительства РФ В.В. Путина. URL: http://www.almavest.ru/obraz_in_russia.php?start_from=0&ucat=&archive=&subaction=&id= (дата обращения: 18.06.10).

³ См.: Сальников Н.Л., Бурухин С.Б. Реформирование высшей школы: концепция новой образовательной модели // Высшее образование в России. 2008. № 2. С. 3.

бой на вступительных экзаменах в вуз. Большинство вузов и филиалов, появившихся в период неуправляемого роста, не имеют нормальной для ведения образовательного процесса материально-технической базы, библиотечные фонды представлены скудно, штат таких учреждений состоит преимущественно из совместителей — подрабатывающих преподавателей соседних государственных вузов или преподавателей средних школ. О научных педагогических школах и направлениях, о богатых традициях в таких вузах речи просто нет¹. В результате качество специалистов с высшим образованием, бакалавров и магистров, выпускаемых, прежде всего, коммерческими вузами, оставляет желать лучшего.

Вопреки сформировавшемуся негативному общественному мнению в отношении наших учебных учреждений, дети большинства представителей политической элиты предпочитают учиться в отечественных вузах². Возможно, что и сам факт обучения детей представителей политической элиты в отечественных учреждениях высшего образования также способствует различию позиций российских вузов на рынке образовательных услуг, связанных с качеством и ценой предоставляемых образовательных услуг, специализацией вузов, их местоположением. Как отмечает специалист из Европейского университета в Санкт-Петербурге Л.Л. Шпаковская, «дифференциация рыночных позиций вузов порождает механизм отбора людей по социальному критерию, что в новых условиях означает готовность и возможность родителей оплачивать образование детей. Вузы являются в разной степени доступными для представителей разных социальных слоев в зависимости от их дохода, социального и культурного капитала»³.

Итак, в качестве выводов отметим, что без учета особенностей и специфики разрешения противоречий невозможно эффективное проведение институциональной модернизации в сфере образования в современной России. Для этого необходимо создать институты государственного регулирования развития образовательного процесса. В отличие от институтов государственного регулирования образованием институты госрегулирования, прежде всего, подразумевают широкое участие в их становлении институтов гражданского общества, с одновременной минимизацией участия административных работников. Кроме того, такая институционализация позволяет российской образовательной системе более активно включиться в Болонский процесс, поднять уровень российского образования до лучших мировых стандартов, устранить противоречия между современными требованиями и запросами общества к качеству образования и его действительным состоянием.

¹ Сальников Н.Л., Бурухин С.Б. Указ. соч. С. 4.

² См.: Никифорова М., Максимов А. Учиться, учиться и учиться. Дети элиты выбирают гуманитарное образование URL: http://www.ng.ru/politics/2003-09-02/1_elitechildren.html (дата обращения: 05.08.10).

³ Шпаковская Л.Л. Политика высшего образования в Европе и России. Спб., 2007. С. 218.

О.С. Ткачева,
аспирант Саратовской государственной
академии права
molgyard-tkacheva@yandex.ru

Потенциал кадрового резерва страны в аспекте привлечения молодежи в систему управления государством

Аннотация: статья посвящена анализу потенциала российского молодого поколения в качестве кадрового резерва страны. В статье проанализирован кадровый резерв управленческих кадров, находящийся под патронажем Президента Российской Федерации и партии «Единая Россия».

Ключевые слова: молодое поколение, кадровый резерв, государство, система управления, Президент РФ, партия «Единая Россия».

Summary: article is devoted the analysis of potential of the Russian young generation as a staff reserve of the government. In article analyzed a staff reserve of the Russian Federation President and the Party «United Russian» considering the percentage of young generation presented in it.

Key words: young generation, staff reserve, system of Management, Russian Federation President, Party «United Russian».

В последнее время наметилась тенденция привлечения представителей молодежи в систему управления государством. Это стало одним из приоритетов государственной политики. Современная молодежь рассматривается как потенциальный ресурс для модернизации системы государственного управления. В связи с этим особую актуальность приобрели изучение системы кадрового отбора управленцев, их обучение и дальнейшая реализация их потенциала в различных отраслях жизни общества — начиная с муниципального управления и заканчивая федеральным уровнем исполнительной и законодательной власти.

Целью нашего исследования является детальное рассмотрение состава резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, и списка участников проекта партии «Единая Россия» «Кадровый резерв — профессиональная команда страны» с точки зрения привлечения в их состав молодежи в возрасте до 35 лет. Задачами исследования является рассмотрение молодежи как кадрового резерва страны; анализ президентского и партийного кадровых резервов; анализ их востребованности спустя год после формирования, а также выдвижение основных гипотез относительно того, как молодежный кадровый резерв может быть использован в дальнейшем.

Методами исследования являются: контент-анализ официальных источников и средств массовой информации, выступлений Президента РФ, премьер-министра, лидеров политических партий и общественных организаций по обозначенной проблеме; метод сравнения; статистический анализ.

После распада Советского Союза система отбора кадров, долгие годы существовавшая в СССР, была полностью разрушена, а новая при этом не создавалась. В этот период на смену Советской власти пришло много молодых

управленцев, в основном ориентированных на достижение личных целей. Системная работа по их отбору и дальнейшему контролю за их деятельностью практически не велась. Возникло множество движений, политических партий, общественных организаций, идеологический спектр которых был весьма пестрым и неоднородным. Отсюда можно сделать вывод, что государственная политика, переживавшая в то время глубокий кризис, не была ориентирована на качественный отбор управленцев в рамках создаваемой политической системы. Это стало одной из причин, по которой Россия долгое время не могла выйти из глубокого экономического и политического застоя. Только после того, как страну возглавил В.В. Путин, наметилась тенденция возобновления процедуры формирования кадрового резерва страны.

Период президентства В.В. Путина можно охарактеризовать как время значительных преобразований и реформ, в том числе в области молодежной политики. В 2001 г. была одобрена Концепция государственной молодежной политики в Российской Федерации, а в 2008 г. создано Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ. Государственный комитет РФ по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи¹, которое осуществляет в установленной сфере деятельности организацию мероприятий, направленных на гражданско-патриотическое воспитание, профессиональную ориентацию детей и молодежи, поддержку талантливой молодежи².

Однако важно отметить, что государственная политика в отношении молодежи затрагивает не весь ее пласт, а только отдельные категории. Так, в России на сегодняшний день действует программа по поддержке молодых семей³; существует государственное учреждение «Российский центр содействия молодежному предпринимательству», основными задачами которого являются формирование и разработка законодательных, правовых, нормативных инициатив и документов, направленных на решение проблем малого предпринимательства и создание условий самозанятости молодежи⁴; действует Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009—2013 годы», цель которой — создать условия для эффективного производства научных и научно-педагогических кадров и закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий, сохранения преемственности поколений⁵. Несмотря на это, важным

¹ См.: Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2.

² См.: О Федеральном агентстве по делам молодежи : постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 22, ст. 2.

³ См.: Об утверждении Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2006 г. № 285 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 21, ст. 1.

⁴ См.: Российский центр содействия молодежному предпринимательству. URL: <http://www.mbm.ru/stuff.asp?ID=732> (дата обращения: 05.05.10).

⁵ См.: О Федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» : постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 31, ст. 1.

направлением все же должна быть поддержка кадрового потенциала молодежи, его реализация, применение в системе государственного управления.

Одним из путей решения данной проблемы является формирование кадрового резерва партии «Единая Россия» и резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации.

Рассматривая проект партии «Единая Россия» «Кадровый резерв — профессиональная команда страны» с точки зрения привлечения в него представителей молодежи, можно отметить, что из пяти направлений, по которым формировался список резервистов, а именно: «Государственное и муниципальное управление», «Деловое сообщество», «Социальная сфера», «Средства массовой информации», «Партийная и общественная работа», наибольшее количество молодежи в возрасте до 35 лет представлено по направлению «Средства массовой информации» — 63,3 %. В направлении «Партийная и общественная работа» участниками в возрасте до 35 лет стали 60 % резервистов. К «Деловому сообществу» эксперты отнесли 43 % молодых кадров, а вот в «Государственном и муниципальном управлении» и «Социальной сфере» молодежи представлено меньше — 39 % и 37,7 % соответственно. Можно сделать вывод, что кадровая политика партии «Единая Россия» ориентирована на молодежь. Об этом говорят результаты анализа ее кадрового резерва, практически 50 % которого составляет молодежь. Кроме того, как заявил руководитель проекта Юрий Котлер, «еще одно направление, которое возможно станет даже подпроектом, — «Молодежный кадровый резерв». Мы надеемся, что, запустив это направление, сможем поднять слой молодежи, который мы еще не затронули, оценить ее и ввести в партийный кадровый резерв»¹.

Важным является анализ того, насколько востребованными оказались резервисты партийного проекта. Согласно итоговым данным за прошедший год, в 2009 г. 249 человек получили продвижение. Так, 70 человек стали членами региональных и местных политсоветов, координаторами партийных проектов, членами экспертных советов при фракциях, вошли в руководство региональных исполнительных комитетов партии. Еще 49 человек избраны от «Единой России» в местные и региональные органы власти².

После избрания Президентом РФ Д.А. Медведева в 2008 г. была продолжена работа в направлении кадрового отбора управленческих кадров. Д.А. Медведев заявил о том, что не только поддерживает курс, начатый В.В. Путиным, но и готов создать кадровый резерв под патронажем Президента. Решение о его формировании было принято 23 июля 2008 г. Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1252 была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, утверждены Положение о Комиссии и ее состав. Сам резерв состоит из нескольких уровней. Это собственно федеральный резерв, в который входит «президентская тысяча», окружные резервы, субъектовые резервы, муниципальные резервы.

¹ Котлер Ю. Партии нужен «кадровый резерв» не менее 15 тысяч человек. URL: <http://www.edinros.ru/text.shtml?11/4657,110067> (дата обращения: 18.04.10).

² Проект «Кадровый резерв» доказывает свою актуальность. URL: <http://www.edinros.ru/text.shtml?10/6929,110067> (дата обращения: 18.04.10).

Спустя год с момента формирования президентского кадрового резерва мы можем проанализировать, насколько он эффективен и дает ли он молодежи те возможности, о которых заявлял Дмитрий Медведев. Если рассматривать первую сотню «президентской тысячи», то в ее состав, в отличие от партийного кадрового резерва, входит всего 21 % молодежи в возрасте до 35 лет. 7 апреля 2010 г. на заседании Комиссии при Президенте по формированию и подготовке резерва управленческих кадров обсуждались итоги работы по формированию и профессиональному использованию резервов управленческих кадров всех уровней в 2009 г. Были предоставлены официальные данные о тех членах кадрового резерва, которые получили новые назначения по итогам прошедшего года. Согласно этим данным, можно констатировать следующее: по состоянию на 7 апреля 2010 г. получили назначения 35 % состава президентского резерва. При этом в возрасте до 35 лет получили назначения 47,6 %, что составляет только 28,6 % общего числа участников резерва, повышенных в своем статусе. Соответственно 71,4 % резервистов, получивших новые назначения, составили люди в возрасте от 35 лет. По сути, такая статистика говорит о том, что первая сотня кадрового резерва Президента РФ не была направлена на продвижение по карьерной лестнице молодежи. Это можно объяснить тем, что место в первой сотне заняли все-таки более опытные и взрослые управленцы. Однако, проанализировав состав остальных участников нынешнего списка «президентской тысячи», мы видим, что ситуация практически идентичная. Из 500 резервистов доля людей до 35 лет составила 24,6 %. Количество назначений для молодежи следующее: из 123 человек в возрасте до 35 лет продвинулись по карьерной лестнице только 11, что не превышает 9 %. При этом общий процент получивших повышения тоже не велик — из 500 человек получили назначения только 48, или 9,6 %.

Что касается рассмотрения конкретных назначений среди членов кадрового резерва в возрасте до 35 лет, то стоит отметить лишь члена Совета Федерации РФ Андрея Турчака, занявшего в прошлом году пост губернатора Псковской области, а также Анастасию Ракову, которая в настоящий момент является заместителем руководителя Аппарата Правительства РФ. Остальные повышения касались в основном продвижения по карьерной лестнице в рамках того поля деятельности, в котором молодые управленцы работали до этого.

Согласно сведениям о составе и использовании резервов управленческих кадров субъектов Российской Федерации по федеральным округам (по состоянию на 1 января 2010 г.), картина не меняется — молодежь в региональных кадровых резервах представлена чуть больше — 29,8 % от общего числа резервистов. В возрасте до 35 лет лучше всего задействует в кадровый резерв Дальневосточный федеральный округ — 40,9 %. Наименее востребована молодежь в Уральском федеральном округе — 20,3 %. Что касается получения новых назначений на уровне субъектов РФ, то здесь отличился Приволжский федеральный округ, набрав 7,2 %. Менее всего получили повышения резервисты Уральского федерального округа — только 2,2 %.

Проведенный анализ позволяет говорить о том, что на сегодняшний день доля молодежи, задействованной в кадровой политике государства,

незначительна — чуть больше 20 % на федеральном уровне и около 30 % — на региональном. Однако, как справедливо отмечают сами руководители кадровых проектов, главное — не попасть в резерв, главное — чтобы люди, которые находятся в этом резерве, были востребованы и полезны в органах государственной власти и в других организациях. Примеры, приведенные выше, конечно, достойны внимания, но лишь немногие эффективные кадры стали востребованы на высшем государственном уровне. Можно сделать вывод, что первый шаг на пути преодоления кадрового голода сделан — была сформирована достойная команда молодых профессионалов. Однако проблемы молодежи, на наш взгляд, никто не решит лучше самой молодежи. Чем больше представителей молодежи из управленческого резерва Президента и партии «Единая Россия» займут достойные места в системе государственного управления, тем быстрее заработает вся машина кадрового лифта. На места востребованных резервистов придут новые, а те, кто занял свой пост, будут заниматься решением конкретных задач молодежи и формировать кадровый резерв уже на своем уровне. Именно тогда мы сможем говорить о том, что в нашей стране существует эффективная сетевая кадровая структура — от федерального уровня до уровня муниципального района. Если такая система заработает, в условиях кризисных явлений у молодежи появится реальный шанс быть востребованными, поскольку резервисты от молодежи станут своего рода локомотивом, способным вести за собой всю молодежную политику, давая возможность таким же молодым и эффективным проявить себя. И именно тогда мы сможем окончательно уйти от устарелой и неэффективной номенклатурной системы советской эпохи, именно тогда модернизация всей политической системы станет возможной.

В заключение важно отметить, что в последнее время появилось осознание необходимости создания «кадрового лифта» для молодежи, механизмов внутренней ротации кадрового резерва. В этой области сделаны большие шаги на пути преодоления закупоренности и немобильности руководящего состава государства. На смену прежним руководителям субъектов РФ приходят новые молодые и эффективные управленцы. Пока эта тенденция мало распространена. Главное, чего удалось добиться на сегодняшний день — в стране исчезло устойчивое представление о молодежи как неокрепшей в политическом плане социальной группе. Однако работу в этом направлении следует не только продолжать, но и осуществлять ее быстрее и эффективнее. Система государственного управления России должна быть адаптирована к тому, чтобы молодежь в модернизируемой стране была максимально востребована. В этом случае процесс обновления будет естественным, а не шаблонным, подражающим традиции прошлого. Впервые в российской истории молодежь должна активно выступить в качестве полноценного субъекта избирательного процесса, получать высокие должностные назначения в исполнительной власти. И, пожалуй, только тогда мы сможем добиться того, что впервые за многие годы нам не придется говорить о гражданской пассивности и аполитичности российской молодежи.

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА •

А.В. Малько,

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

Е.В. Вавилин,

доктор юридических наук, доцент, зав.
сектором Саратовского филиала Института
государства и права РАН
evavilin@yandex.ru

Осуществление прав предпринимателей: препятствия и их преодоление*

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы деятельности предпринимателей и участия государства в регулировании предпринимательских отношений. Анализируются проблема препятствий в осуществлении предпринимателями своих прав, дается их классификация, приводятся конкретные примеры и способы их ограничения.*

***Ключевые слова:** предпринимательское право, ограничение прав, гражданское право, осуществление прав, защита прав, гражданско-правовая ответственность, нарушение права, компенсация.*

***Summary:** in article questions of activity of businessmen and participation of the state in regulation of enterprise relations are considered. Questions of obstacles in realization by businessmen of the rights are analyzed, their classification is given, concrete examples and ways of their restriction are resulted.*

***Key words:** the enterprise right, restriction of the rights, civil law, realization of the rights, protection of the rights, civil-law responsibility, right infringement, indemnification.*

В соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ права предпринимателей (гражданские права) могут быть ограничены в случаях, установленных федеральным законом, в целях защиты прав и законных интересов других лиц. Препятствия в процессе осуществления прав и исполнения обязанностей могут возникнуть на разных этапах. Справедливо отмечено, что, во-первых, пределы реализации прав в ряде случаев определены законодательными актами, содержащими запрещающие и обязывающие нормы. Во-вторых, границы осуществления права могут устанавливаться соглашением сторон¹. В доктрине существует необходимость системного обсуждения вопроса о препятствующих факторах. Уже давно назрела потребность в разработке теории препятствий, связанной с вопросами оптимизации правового стимулирования и правового ограничения, с выявлением наиболее типичных и

* Статья написана при поддержке РГНФ (проект № 09-03-00181а).

¹ См.: Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М., 2006. С. 178–180.

вредных для юридической организации общественных отношений и помех, с их понятием, классификацией, различным проявлением в правовой системе современного общества.

Для того чтобы совершенствовать механизм осуществления прав предпринимателей и исполнения обязанностей, ликвидировать препятствия, которые снижают его эффективность, необходимо, прежде всего, их выявить и осмыслить. Препятствия можно подразделить на поддающиеся и не поддающиеся управлению. Последние — те, которые не зависят от воли человека, как-то: стихийные бедствия, природные явления, климатические условия и т. д. Поддаются управлению те факторы, которые так или иначе связаны с деятельностью людей. В их числе дефекты правовой системы, которые могут быть подвергнуты корректировке. Например, на уровне законодательства можно выявить несоответствия в различных нормах Конституции РФ. В связи с этим исследователи предлагали понятие «псевдонормы», под которым подразумевали те акты, предписания которых противоречат действующему законодательству. Примером могут служить многочисленные предписания, связанные с приватизацией недвижимого имущества.

Препятствия можно также разделить на проявляющиеся как отсутствие необходимых для эффективного управления моментов на представляющие собой наличие конкурирующих с управлением моментов. Ко вторым относятся правонарушения, являющиеся результатом «теневого управления». Сфера «теневого управления» — наиболее острая и трудноразрешимая социальная проблема, поскольку противоправные действия в этом случае облачаются в псевдозаконную форму. К конкурирующим с властью факторам относится противоречивость (коллизийность, конфликтность) правовых средств. Что касается первой группы препятствий, то в качестве примера можно привести отсутствие необходимой юридической нормы, а также отсутствие решающего юридического факта.

С точки зрения субъектов права препятствия могут исходить как от отдельных граждан, общественных организаций, так и от государственных структур. Последние повсеместно приобретают все более изощренные формы. Так, в качестве препятствий могут выступать либо нормативный, либо правоприменительный акты.

Например, постановлением губернатора Саратовской области от 9 сентября 1998 г. № 520 «Об упорядочении вывоза сельскохозяйственной продукции за пределы Саратовской области»¹ был запрещен вывоз с территории области мяса и мясопродуктов, масла животного, продовольственного зерна, муки, круп, масла и семян подсолнечника, сахара. Перемещение сельскохозяйственной продукции могло осуществляться только по согласованию с министерством сельского хозяйства Саратовской области при условии полного выполнения сельскими товаропроизводителями обязательств перед

¹ См.: Собр. законодательства Саратовской области. 1998. № 3. С. 443. Практически через месяц данный нормативный акт был отменен. См.: О признании утратившим силу постановления губернатора Саратовской области от 9 сентября 1998 г. № 520 : постановление губернатора Саратовской области от 22 октября 1998 г. № 580 // Собр. законодательства Саратовской области. 1998. № 4. С. 318.

бюджетами различных уровней, государственными внебюджетными фондами и продовольственной корпорацией министерства сельского хозяйства области. Таким образом, хозяйствующие субъекты были поставлены в разные экономические условия, были нарушены условия конкуренции и свободы предпринимательской деятельности, юридическое равенство субъектов (гражданского) торгового оборота. Положения данного нормативного акта противоречили Конституции РФ (п. 1 ст. 8) и ГК РФ (п. 3 ст. 1), в соответствии с которыми в Российской Федерации гарантируются свободное перемещение товаров, работ и финансовых средств, свобода экономической деятельности.

Другой пример. На основании распоряжения главы администрации г. Саратова от 28 декабря 1999 г. № 1069-р «О продаже арендуемого земельного участка на Набережной Космонавтов» был приватизирован земельный участок, расположенный на Набережной Космонавтов перед речным вокзалом (в центре города), который относится к категории земель общего пользования и в соответствии с законодательством не подлежит продаже¹. 22 ноября 2003 г. решением Волжского районного суда г. Саратова распоряжение мэра г. Саратова о продаже земельного участка было справедливо признано недействительным².

Отдельные нормативные правовые акты направлены на усиление гарантий осуществления прав хозяйствующих субъектов, расширение их экономической свободы и ограничение вмешательства государства в сферу малого и среднего предпринимательства. Так, актуальной мерой по предотвращению препятствий в сфере малого и среднего предпринимательства стал Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»³.

Положениями Указа преимущество справедливо отдается уведомительно-му порядку начала предпринимательской деятельности, кроме того, предусмотрено сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления. Таким образом, сокращено количество формальных препонов на пути к осуществлению предпринимательской деятельности. Существенно снижает вероятность злоупотребления полномочиями органов государственного контроля подп. «а» п. 1 названного Указа, который предписывает сокращение плановых мероприятий по контролю в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (кроме налогового контроля) до одного раза в три года, а также проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства теперь

¹ См.: Об утверждении порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве, а также представленным гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности : Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 631 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 25 июня 1992 г. № 25, ст. 1427. В настоящее время данные отношения регулируются положениями п. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. и доп.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147).

² См.: Архив Волжского районного суда г. Саратова. Дело № 33-3492 (2001 г.).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2293.

разрешено только в целях выявления нарушений представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей и только по согласованию с прокурором субъекта РФ.

Важным шагом в укреплении механизма осуществления и защиты прав предпринимателей является принятие Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹ и Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”»². Названными нормативными правовыми актами устанавливается право на компенсацию и сам порядок компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: основания (условия) возникновения права на компенсацию, процедура подачи заявления, подведомственность и подсудность рассмотрения дел, форма и размер компенсации, вопросы исполнения судебного решения о присуждении компенсации. Так, в соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» размер компенсации по данной категории дел зависит от: а) требований заявителя; б) обстоятельств дела, по которому допущено нарушение; в) продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя; г) принципов разумности и справедливости; д) практики Европейского суда по правам человека. Присуждение компенсации не зависит от наличия либо отсутствия вины суда, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Кроме того, по характеру воздействия препятствия классифицируются на противозаконные стимулы и противозаконные ограничения. Привилегии (незаконные льготы), взятки выступают в качестве таких стимулов, а произвольные запреты, необоснованные обязанности и наказания представляют собой противозаконные ограничения.

Возможна классификация и по иным основаниям. Так, целесообразно выделять препятствия формального характера и фактического. К первым можно причислить все несовершенства (пробелы, коллизии, «нестыковки», утратившие актуальность предписания) законодательной базы, формального уровня правовой системы.

Так, отсутствуют нормы, четко определяющие статус государственных корпораций³. В связи с этим нерешенным остается вопрос о праве собственности на принадлежащее государственной корпорации имущество. Следует учитывать, что право собственности указанных публично-правовых обра-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

² См.: Там же.

³ См.: *Мозолин В.П.* Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 20–26.

зований характеризуется сложной структурой¹ и носит временный характер. Поэтому, как было справедливо отмечено, в законе должны содержаться четкие указания на то, в какой момент это право собственности возникает и прекращается, только в этом случае оно может быть осуществимо².

Как видим, установление законодательных пределов реализации прав, направленное на поведение субъектов, не исчерпывает всех возникающих на пути правоосуществления преград. Часто к этим препятствиям присоединяются препоны организационного характера, связанные непосредственно с самим процессом осуществления гражданских прав. Данный вид преград представляет собой фактические препятствия. Сюда войдут недостатки правоприменения, противозаконные действия граждан и государственных органов, их бездействие, конфликт законных интересов сторон и т. д., а также проблемы материального обеспечения того или иного вида деятельности, в частности, экономическая необеспеченность исполнения актов судебных и иных органов: отсутствие у должников денежных средств и имущества, на которое может быть обращено взыскание, или наличие у них только неликвидного имущества.

Наиболее распространенными являются препятствия организационного характера, в частности, нарушение процедур. Они проявляются на той стадии правоотношения, когда право возникло, но корреспондирующая этому праву обязанность не исполняется либо исполняется в ненадлежащей форме. Например, организация-взыскатель обратилась в арбитражный суд с иском к покупателю и специализированной организации — продавцу имущества о признании недействительными публичных торгов по продаже объекта недвижимости. Суд требование удовлетворил по следующим основаниям. Порядок проведения публичных торгов в процессе исполнительного производства в данном случае регулируется ст. 447, 448 ГК РФ. Согласно п. 2 ст. 448 ГК РФ извещение должно содержать сведения о времени, месте и форме торгов, их предmete и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене.

Как следовало из материалов дела, содержание опубликованного извещения не соответствовало требованиям названной нормы закона, поскольку не содержало сведений о форме проведения торгов и о порядке оформления участия в них.

Нарушение указанных требований к процедуре торгов является обстоятельством, достаточным для признания торгов недействительными по иску взыскателя, заинтересованного в надлежащем проведении публичных торгов для обеспечения конкуренции покупателей и получения наибольшей цены за продаваемое имущество. Отсутствие таких сведений в информации о проведении торгов лишает потенциальных покупателей возможности принять участие в торгах, препятствуя реализации цели выставления имущества на публичную продажу³.

¹ См.: Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 39–46.

² См.: Его же. Правовой статус государственной корпорации и юридическая природа права собственности на принадлежащее ей имущество // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 26.

³ См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. № 101 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 4.

Другой пример. Акционерное общество (должник в исполнительном производстве) обратилось в арбитражный суд с иском к организатору торгов и организации-победителю торгов о признании недействительными публичных торгов по продаже недвижимого имущества истца. Суд требование удовлетворил по следующим основаниям. Извещение о проведении торгов было сделано по радио. Между тем вся необходимая информация (перечень объектов недвижимости, их характеристики, данные о первоначальной цене, месте, времени и правилах проведения торгов) — значительная по объему, сложная для восприятия на слух требовала иного способа донесения до потенциальных участников торгов, а именно посредством опубликования ее в печати.

Извещение о проведении торгов направлено на привлечение наибольшего количества заинтересованных лиц с целью выявления наилучшего предложения об условиях продажи (наивысшей цены). В местной периодической печати, специальных информационных изданиях, публикующих сведения о продаже объектов недвижимости, объявления о проведении торгов не публиковались. Информация о проводимом аукционе в нарушение ст. 448 ГК РФ оказалась практически недоступной для лиц, потенциально заинтересованных в приобретении реализуемого имущества. Суд признал, что указанные действия не соответствуют требованиям Закона и существенно нарушают интересы заявителя.

В другом случае суд признал ненадлежащим способом сообщения информации о торгах извещение, однократно переданное по местному каналу телевидения, констатируя, что в данном случае не обеспечивается возможность однозначного восприятия и беспрепятственной фиксации сведений потенциальными участниками торгов. Эти обстоятельства отрицательно сказываются на привлечении внимания к торгам со стороны возможных покупателей¹.

Приведенные примеры позволяют заключить, что, во-первых, требование беспрепятственного осуществления прав предпринимателями распространяется не только на обладателя права, но и на всех участников правоотношения. А во-вторых, для преодоления препятствий необходимо разработать эффективный комплекс последовательных мер.

Таким образом, суть проблемы кроется не в основаниях классификаций, а в принятии действенных мер по устранению препятствий в предпринимательской или иной хозяйственной деятельности на всех уровнях правовой и в целом социальной системы.

¹ См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. № 101 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 4.

Г.Н. Комкова,
доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Саратовского государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского
komkova_galina@mail.ru

Правовые проблемы взаимодействия органов власти и предпринимательских структур в социальной сфере*

Аннотация: статья посвящена анализу социальной функции современного государства и роли предпринимательских структур в ее осуществлении.

Ключевые слова: социальное государство, предпринимательство, органы власти, благотворительность.

Summary: this article analyzes the social function of the modern state and the role of business organizations in its realization.

Key words: welfare state, business, government, charity.

Во всех странах современного мира в настоящее время ведутся дискуссии о поиске равновесия между эффективной экономикой (для которой самые благоприятные условия создает свободная конкуренция, свободная предпринимательская деятельность) и социальной защищенностью профессиональных, территориальных, демографических и иных групп. Социальный аспект является исходной посылкой в определении современного государства как феномена. По мнению Л.С. Мамута, заниматься социальной деятельностью государственно-организованное общество заставляет осознание необходимости:

а) поддерживать некий доступный уровень жизни членов общества как непреложное условие существования и функционирования самой государственности;

б) уменьшать остроту свойственной любому обществу социальной напряженности, предотвращать социальные расколы и конфликты в нем;

в) соблюдать (как участнику мирового сообщества государств) гуманитарные нормативы цивилизованного общежития;

г) выполнять предписания нравственного долга, претворять в жизнь моральные установки-принципы: альтруизм, милосердие, благотворительность и т. п.¹

Социальное государство — это не особый вид государства, поскольку социальная направленность присуща любому современному государству. Социальное государство тесно связано с социальным неравенством, которое существует и в развитых государствах, и в экономически бедных странах.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России» (проект № 09-03-00181а).

¹ См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 7–8.

«Социальное правовое государство, — пишет Е.А. Лукашева, — это последующий этап развития государственности на новом витке цивилизации и культуры. Речь идет об обогащении природы правового государства социальными началами, которое в значительной мере трансформирует его властные функции с целью выравнивания социальных неравенств. Утверждая себя как социальное, государство берет ответственность за состояние дел в обществе, за установление принципа справедливости, который в рыночных условиях не может выйти за пределы обеспечения каждому индивиду достойного уровня жизни»¹.

Однако для многих государств с рыночной экономикой стала неприемлемой позиция невмешательства в общественные процессы, которая трансформировалась в расширение социальной функции, появление новых рычагов воздействия на социально-экономическую сферу. В то же время закономерности развития постиндустриального общества, связанные, с одной стороны, с возрастанием роли человеческого капитала как фактора производства инновационной экономики, научно-техническим прогрессом, а с другой — с увеличением спроса на социальные услуги со стороны населения, обуславливают увеличение социальных расходов современных государств. Расходы на образование, здравоохранение, науку и выросли до 25 % ВВП. Государство объективно не способно удовлетворять растущие социальные потребности и финансировать социальную сферу в полном объеме². Таким образом, рыночный характер экономики, существующий во многих странах, не исключает участия предпринимательских структур в решении социальных задач. Как показывает опыт развитых государств, в современной рыночной экономике роль коммерческих организаций в публичной сфере уже не ограничивается только созданием рабочих мест и уплатой налогов, стремительно возрастает их значение в решении общественных проблем и удовлетворении, прежде всего, социальных потребностей, которые традиционно относились к компетенции государства³.

В этом контексте любому современному социальному государству невозможно обойтись без участия бизнеса в решении социальных проблем. Такое участие может заключаться как во «встроенности» бизнеса в государственную социальную политику, так и в свободном и самостоятельном осуществлении им своей неосновной (не связанной непосредственно с извлечением прибыли) деятельности, направленной на достижение социально значимых целей.

Согласно исследованию основных мотивов социальной деятельности коммерческих организаций, проведенному британскими экспертами в 108 странах, составляющих 96 % мировой экономики, второе место Дании в «индексе ответственной конкуренции» связывается не столько с государственной поддержкой, сколько с глубоко укоренившимся в предпринимательской среде

¹ Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека : материалы круглого стола // Государство и право. 1994. № 10. С. 5.

² См.: Ручкина Г.Ф., Купызин В.В. Социальная ответственность субъектов предпринимательской деятельности и правовое регулирование отношений по распределению прибыли // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 36.

³ См.: Там же.

осознанием обязательности социально ответственного поведения как залога процветания, успеха и повышения конкурентоспособности¹.

Формирование у субъектов предпринимательской деятельности социально ориентированной мотивации должно строиться, прежде всего, путем воздействия на материальные условия таким образом, чтобы деятельность, связанная с реализацией публичных интересов, была выгодной для них. Это означает, что публично-правовое, прежде всего налогово-правовое, воздействие на распределение и использование прибыли таких организаций должно учитывать деятельность, связанную с реализацией социальных программ, а также стимулировать ее с помощью различных форм налоговых льгот.

Кроме того, для придания социальной деятельности предпринимательских структур государственно-официального статуса представляется целесообразным закрепление обязанности представления коммерческими организациями социальной отчетности, отражающей их участие в решении социальных задач, стоящих перед обществом. При этом мы присоединяемся к мнению тех авторов, которые говорят о том, что социальная ответственность предпринимательских организаций должна быть интегрирована в общегосударственную социальную политику, т. е. должна реализовываться в приоритетных для общества направлениях, определяемых государством².

Социальная же ответственность на началах благотворительности не может рассматриваться в качестве инструмента вовлечения коммерческих структур в социальную политику государства³. На федеральном уровне она регулируется Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁴, а также Концепцией развития благотворительной деятельности и добровольства в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р⁵. Однако их содержание достаточно противоречиво и не стимулирует развития благотворительности, в том числе в предпринимательских кругах. Так, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» были признаны утратившими силу ряд пунктов Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в части форм поддержки благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления⁶. Однако преамбула данного Закона содержит

¹ См.: URL: <http://www.csrgov.dk/sw49166.asp> (дата обращения: 18.09.10).

² См.: Ручкина Г.Ф., Купызин В.В. Указ. соч. С. 39.

³ См.: Смирнов А.С. Управление корпоративной экономикой в России. М., 2008. С. 9.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340; 2009. № 1, ст. 17.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 32, ст. 4052.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35, ст. 3607.

положение о том, что в нем определяются возможные формы поддержки благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления. Налицо противоречие между содержанием преамбулы и текста Закона, что недопустимо в соответствии с правилами юридической техники. К тому же отсутствие в законодательстве норм о формах поддержки благотворительной деятельности создает препятствие к закреплению таких форм на региональном и местном уровнях. Исходя из этого необходимо незамедлительно восполнить данный пробел в федеральном законодательстве и закрепить право органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлять поддержку благотворительной деятельности в порядке и формах, которые не противоречат законодательству РФ.

Таким образом, повышение эффективности взаимодействия органов власти и предпринимательских структур в сфере социальной защиты российских граждан возможно при внесении изменений в законодательство в целях стимулирования социальной поддержки со стороны бизнеса, его периодической отчетности перед органами власти о своей социально-ориентированной деятельности, а также о развитии благотворительности в России.

З.С. Байниязова,

кандидат юридических наук, доцент,
докторант Саратовской
государственной академии права
zulfiyas@yandex.ru

Правовая система и экономические приоритеты современного Российского государства: их соотношение*

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению вопроса о соотношении правовой системы и экономических приоритетов современного Российского государства. По мнению автора, правовая система имеет огромный потенциал для воздействия на процесс осуществления экономических приоритетов Российского государства, которые представляют собой первостепенные направления, определяющие его экономическое развитие.*

***Ключевые слова:** законодательство, правовая система, экономические приоритеты государства, экономическое развитие.*

***Annotation:** this article is devoted to the question of the correlation between the Law system and economic priorities in modern Russian State. According to the author's opinion, the Law system has a great potential of affecting the process of realizing economic priorities of the Russian State, which present the main directions of its economic development.*

***Key words:** legislation, Law system, economic priorities of the State, economic development.*

Российское государство на современном этапе находится перед выбором модели своего стратегического экономического развития. В связи с

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России» (проект № 09-03-00181а).

этим актуальным является вопрос о соотношении правовой системы и экономических приоритетов государства.

Вначале необходимо определиться с понятием «экономические приоритеты». В действующем российском законодательстве не приводится нормативное определение понятия экономического приоритета. В основном речь ведется о национальных приоритетах. Подтверждением тому является Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в котором понятие «стратегические национальные приоритеты» определяется как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности»¹.

На наш взгляд, экономические приоритеты Российского государства, как, впрочем, и любые приоритеты, представляют собой первостепенные направления, которые определяют его эффективное экономическое развитие. Система основных экономических приоритетов Российского государства на современном этапе его развития включает в себя следующее:

- 1) развитие предпринимательства;
- 2) обеспечение устойчивого экономического роста;
- 3) формирование и проведение системной экономической политики;
- 4) развитие экономической интеграции;
- 5) формирование единого экономического пространства.

Каждый из приоритетов должен быть четко регламентирован на нормативно-правовом уровне, поскольку определяет тенденцию развития экономики. Их нормативное обоснование является одной из важнейших задач российской правовой системы.

Соотношение правовой системы и экономических приоритетов должно рассматриваться в русле взаимосвязи правовой системы и экономики. Д.А. Керимов пишет: «Правовая система может быть признана замкнутой лишь весьма относительно, поскольку определяется социально-экономической системой в целом, зависит от нее и развивается вместе с ней»². Взаимосвязь данных явлений отражает единство правового и экономического интересов Российского государства, в своем сочетании составляющих национальный интерес. Особенно актуально данное обстоятельство в контексте положений следующих документов. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г., закрепляется положение о том, что «сохранение высоких темпов экономического роста прямо зависит от повышения конкурентоспособности и эффективности российской экономики»³.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

² Керимов Д.А. Методология права. М., 2001. С. 254.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48, ст. 5639.

В Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой ООН 12 декабря 1974 г.¹, указывалось на то, что при осуществлении экономических прав и обязанностей государств необходимо учитывать развитие правовых факторов. Как нам представляется, к числу таких правовых факторов может быть отнесена и правовая система. Государство с помощью правовой системы должно создавать оптимальные правовые условия для реализации своих экономических приоритетов. Невозможно говорить об эффективности экономического развития в целом, не учитывая при этом инструментальное значение правовой системы.

Правовая система применительно к ее соотношению с экономикой должна восприниматься в целостном, системном ракурсе. На наш взгляд, должен быть обеспечен синтез правовой системы и экономики, воплощающих соответственно правовые и экономические начала развития государства. Это позволит направить экономическое развитие государства в конструктивное русло.

В условиях динамичных экономических преобразований, происходящих в Российском государстве, повышается значимость его экономической функции, одним из основных направлений осуществления которой является реализация экономических приоритетов. В свою очередь их эффективное претворение в жизнь способствует правильному выбору *стратегии экономического развития*. Актуальным при этом является создание системного экономико-правового механизма осуществления экономических приоритетов. Правовая система должна быть юридическим параметром реализации указанных экономических приоритетов Российского государства. Необходимо, чтобы их реализация осуществлялась в едином правовом русле, что позволит государству выстраивать поэтапный, системный курс своего экономического развития.

Очевидно, что развитие экономики — это процесс, тесно взаимосвязанный с развитием правовой системы, который должен осуществляться на эффективной правовой основе, приносить действенный экономический результат. Правовая система имеет огромный потенциал воздействия на процесс осуществления приоритетов российской экономики. В целом должен быть обеспечен системный подход к соотношению правовой системы и экономических приоритетов современного Российского государства, что будет способствовать упрочению его экономической основы.

¹ См.: Действующее международное право : в 3 т. М., 1997. Т. 3. С. 135–145.

С.Ф. Афанасьев,

кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной академии права,
старший научный сотрудник Саратовского
филиала Института государства и права РАН
af.73@mail.ru

**О значении признанных, неоспоримых фактов,
а также конклюдентных действий для защиты
прав и законных интересов предпринимателей в
порядке арбитражного судопроизводства
(на примере части 3.1 статьи 70 АПК РФ)***

***Аннотация:** в статье анализируются признанные факты, фикции, презумпции и конклюдентные действия, в связи с чем высказывается теоретико-практическое положение о возможности применения конклюдентных действий как самостоятельной категории современного гражданского процесса.*

***Ключевые слова:** признанные факты, неоспаривание, конклюдентные действия, фикции, презумпции, арбитражный суд, гражданский процесс, судопроизводство по гражданским делам.*

***Summary:** the author in clause analyzes proven facts, fiction, a presumption and the latent actions in this connection the theoretical and practical regulations about of an opportunity of application of the latent actions as an independent category of modern civil process express.*

***Keywords:** proven facts, latent actions, fiction, a presumption, court, civil process, legal proceedings on civil cases.*

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в АПК РФ»¹ ст. 70 Процессуального кодекса была дополнена ч. 3.1, существенно модифицирующей порядок исследования и оценки арбитражным судом признанных обстоятельств гражданского дела с участием предпринимателей. Именно поэтому данная часть нуждается в полном воспроизведении, хотя в целом это не отвечает такому жанру, как статья. Итак, согласно ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих требований или возражений, считаются признанными другой стороной, если они ею прямо не оспорены или несогласие с такими обстоятельствами не вытекает из доказательств, обосновывающих представленные возражения относительно существа заявленных требований.

Иначе говоря, если ранее признание стороной юридических значимых обстоятельств могло быть только очевидным и явным, поскольку каждое лицо, участвующее в деле, обязано доказать факты, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений (ч. 1 ст. 65 АПК РФ), то

** Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России» (проект № 09-03-00181а).*

¹ См.: О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

теперь при тех же условиях признание имеет место, когда указанные обстоятельства не оспариваются противной стороной либо из представленных ею доказательств, обосновывающих возражения, не вытекает несогласие с обстоятельствами.

Проанализируем подробно каждый из самостоятельных случаев признания обстоятельств, обращаясь прежде всего к дореволюционным процессуальным научным и практическим источникам как содержащим наиболее полное освещение проблемы.

Русская процессуальная мысль указывала, что предметом судебных доказательств служат спорные юридические факты. Следовательно, не подлежат доказыванию приказы органов власти, законные выводы из фактов, бесспорные факты, к которым относятся и признанные факты¹.

Особые разногласия в научной и прикладной среде вызвали так называемые признанные факты (*confessio*). Причем вопрос о них длительное время исследовался и решался в ракурсе двух базовых конкурирующих теорий — учения о свободе распоряжения сторонами материальными (процессуальными) правами и доказательственной доктрины.

Так, А.Х. Гольмстен полагал, что признание — процессуальная сделка, договор в пользу противника, цель которого — устранение спора. Тяжущийся, сознаваясь в содеянном, использует диспозитивные возможности по распоряжению предоставленным ему правом. Истец и ответчик вправе предопределять судьбу не только своего субъективного права, предъявленного иска, но и каждого отдельного факта, находящегося в основании требований и возражений. Однако отсутствие оспаривания или молчаливое признание не влекут за собой никаких юридических следствий. *«Молчаливое признание по общему правилу не должно иметь значения в гражданском процессе уже потому, что из молчания только и можно вывести отсутствие отрицания, но от этого последнего до признания далеко: qui tacet, non utique fatetur, sed tamen verum est eum non negare.* — писал ученый. — Только в двух случаях закон допускает молчаливое признание. К таким обязанностям, между прочим, относятся: обязанность предъявить документ, нужный противнику, и обязанность принять присягу. Неисполнение этих-то двух обязанностей рассматривается, как *конклюдентное действие* (курсив мой. — С.А.), из коего выводится признание»².

М.И. Малинин, придерживаясь мнения о судебном признании как об одном из видов доказательств, используемых в состязательном производстве, отмечал, что умолчание об определенных обстоятельствах не есть признание в собственном смысле этого слова. В рамках гражданского процессуального правоотношения значение имеет не то, что ответчик не желает активно противодействовать истцу, а то, насколько успешно последний сумеет убедить суд в правильности своего воззрения на возникший спор. В первую очередь бремя доказывания лежит на истце (*semper necessitas probandi incumbit illi, qui agit*) как инициаторе возбуждения дела в суде, а потому уклонение ответчика от доказывания вовсе не устраняет и не облегчает аналогичную обязанность истца³.

¹ См.: *Мальшев К.* Курс гражданского судопроизводства. СПб., 1873. Т. 1. С. 272–274.

² *Гольмстен А.Х.* Учебник русского гражданского судопроизводства. СПб., 1913. С. 197–200.

³ См.: *Малинин М.И.* Судебное признание в гражданских делах. Одесса, 1878. С. 36.

Придерживаясь мнения о двойственной правовой природе судебного признания, Е.В. Васьковский пояснял, что оно может быть как актом распоряжения субъективным правом, направленным на сознательный отказ от обоснования того или иного факта, так и доказательством, подтверждающим заявленное другой стороной¹. Первый вариант предполагает молчаливое, косвенное признание, состоящее в неоспаривании утверждений противной стороны. Приравнивая молчаливое признание к неоспариванию, правовед одновременно подчеркивал, что «не всегда такое неоспаривание может иметь значение признания ответчик волен не принимать активного участия в производстве дела, так что его молчание равносильно отрицанию иска. Только в том случае, когда он возражает против иска, неоспаривание им какого-либо из требований и обстоятельств, указанных истцом, должно быть рассматриваемо как их признание»².

По большому счету авторская ремарка вела к обратному выводу, ибо *de facto* она дифференцировала молчаливое признание и неоспаривание обстоятельств гражданского дела, что подтверждалось и практикой, в рамках которой различали молчаливое признание, не влекущее никаких негативных юридических последствий для стороны, и неоспаривание ею отдельных фактов, учитывавшееся судом при вынесении конкретного решения³. Гражданский кассационный департамент правительствующего Сената в одном из своих постановлений выразил именно такую правовую позицию: «Если ответчиком объявлен уже спор против иска, то нежелание его участвовать в словесном состязании с противником или такой отзыв на состязании, что он “не имеет ничего сказать”, — не могут быть истолкованы в смысле признания»⁴.

Таким образом, неоспаривание, будучи процессуальным *доказательственным бездействием* стороны в гражданском судопроизводстве, вызывало ответную реакцию правосудия, если заинтересованное лицо возражало против заявленных материально-правовых требований, но не спорило против отдельных юридически значимых обстоятельств. По этой причине прочие лица, участвующие в деле, могли считать себя не обязанными представлять доказательства в подтверждение неоспоренных обстоятельств, что не воспринималось судом в качестве признания, но на это делался акцент в акте правоприменения.

Действующий АПК РФ не вдается в описанные процессуальные тонкости. Не разграничивая молчаливое признание и неоспаривание, кодекс не только отождествляет разные по своей природе категории, но и вводит принципиально новую *фикцию*, позволяющую арбитражным судьям считать якобы признанные факты установленными, реализуя последствия ст. 69 и 70 АПК РФ. В таком контексте неоспаривание, формально сохраняясь в гл. 7 АПК РФ (доказывание и доказательства), выводится из доказательственного права и переводится в область свободы распоряжения материальными

¹ См.: Васьковский Е.В. Значение признания в гражданском процессе // Сборник статей по гражданскому и торговому праву памяти Г.Ф. Шершеневича. М., 1915. С. 52 и др.

² Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 1917. С. 247–248.

³ См.: Боровиковский А.Л. Устав гражданского судопроизводства с объяснениями по решениям гражданского кассационного департамента правительствующего Сената. СПб., 1908. С. 296.

⁴ Пободоносцев К.П. Судебное руководство. М., 2004. С. 223.

(процессуальными) правами, коль скоро для автоматического проигрыша дела истцу в обоснование своих требований или возражений достаточно просто сослаться на определенные обстоятельства, а ответчику — их не оспаривать.

Второй случай судебного признания тоже не выдерживает критики уже потому, что юридико-технически изложен посредством двойного отрицания, основанного на внутреннем противоречии, ведь законодатель тем самым понуждает арбитражный суд делать вывод о признании факта из иных доказательств, обосновывающих возражения (!) по поводу заявленных требований. Для облегчения восприятия нормы устраним двойное отрицание в ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ и получим: «Обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих требований или возражений, считаются признанными другой стороной, если *согласие* с такими обстоятельствами *вытекает* из иных доказательств, обосновывающих представленные возражения относительно существа заявленных требований». Следовательно, сторона, подкрепившая собственные возражения доказательствами, может получить противоположный правовой эффект: арбитражный судья вправе усмотреть в них согласие с обстоятельствами, на которые опирается противная сторона, расценив их как признанные. В чем же тогда заключается практический смысл возражений и предоставления доказательств, сопряженных с ними?

Не меньший интерес представляет теоретическая квалификация описанного процессуального явления *prima facie*, схожего с процессуальной фикцией установления недоказанных обстоятельств гражданского дела. Известно, что первую попытку размежевания различных аббераций юридического быта предпринял Д.И. Мейер в середине XIX в. Стараясь разделить фикции, законные предположения и скрытые поступки, он подчеркивал, что первые всегда находятся в сфере вероятности, а потому опровержимы, тогда как конклюдентные действия обнаруживаются через волевые акты, свидетельствующие о возникновении или наличии реальных правоотношений¹.

Соглашаясь со сказанным, Г.Ф. Дормидонтов резюмировал, что все же Д.И. Мейер неверно выбрал критерий разграничения категорий, *ибо все они в той или иной мере соприкасаются с вероятностью, а из конклюдентных действий не всегда можно сделать категорический вывод о воле лица*. Отсюда становится понятным, что под фикциями и презумпциями нужно подразумевать приемы, которые оправдывают недоказанные события, а под конклюдентными действиями — способ установления воли. Относительно *facta concludentia* «мы имеем дело с фактом, о существовании которого свидетельствует другой факт, как знак или *эквивалент его* (курсив мой. — С.А.)»².

Стало быть, фикции, презумпции и конклюдентные действия как технические приемы отличаются *целеполаганием* (одни обращены на установление недоказанных фактов, а другие — воли лица о подобных фактах); *степенью вероятности и эксплицитности* (конклюдентные действия явны и с высокой вероятностью удостоверяют действительную волю лица); *ситуационной актив-*

¹ См.: Мейер Д.И. О юридических вымыслах и предположениях, скрытых и притворных действиях. Казань, 1854. С. 2, 80.

² Дормидонтов Г.Ф. Юридические фикции и презумпции. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895. С. 54.

ностью (фикции и презумпции наличествуют до тех пор, пока заинтересованное лицо не предпримет усилие по их нивелированию, конклюдентными действиями, напротив, подтверждается связь субъекта с отдельным фактом либо целым правоотношением).

Очевидно, как уже говорилось, законодатель, уравнивая судебное признание и неоспаривание обстоятельств, имеет в виду фикцию, устанавливающую и оправдывающую недоказанное событие. Это не прослеживается при отождествлении судебного признания и вывода о согласии с фактами, как следствия предоставления доказательств, обосновывающих возражения по существу заявленных требований. Закон концентрирует внимание суда на необходимости умозаключения о воле лица, участвующего в деле, по поводу недоказанного факта через совершенное им *процессуальное конклюдентное действие*, выстраивая следующий силлогизм: *стороной представлены иные доказательства, обосновывающие возражения по существу заявленного материально-правового требования, из доказательств следует согласие с обстоятельствами, на которые другая сторона ссылается как на основание своих требований — следовательно, означенные обстоятельства признаны стороной, представившей доказательства.*

Безусловно, с позиции процессуального законодательства триединый силлогизм ориентирован на формальное подтверждение воли стороны относительно недоказанного обстоятельства юридической коллизии. Но обладает ли конклюдентное действие в системе силлогизма надлежащей степенью вероятности и эксплицитности? Ответ на вопрос должен быть отрицательным, поскольку если субъект предъявляет суду доказательства, обосновывающие возражения, это отнюдь не указывает на его волю признать обстоятельства, служащие пользе другой стороны. В данном случае ситуационная активность имеет иной характер — лицо, участвующее в деле, показывает свое негативное отношение к фактическому составу основания иска (заявления), которое очерчено его процессуальным противником. Логика процессуальных конклюдентных фактов, связанных с исполнением, а точнее, неисполнением обязанности по предоставлению доказательств, подсказывает, что ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ может иметь следующую редакцию: «Обстоятельства, на которые ссылается сторона в обоснование своих требований или возражений, считаются признанными другой стороной, если она не представила доказательства, обосновывающие возражения относительно существа заявленных требований».

Ю.В. Барзилова,
кандидат юридических наук, доцент
юридического факультета
Саратовского государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского
barzik81@yandex.ru

Совершенствование проекта федерального закона «О приграничном сотрудничестве» как основа развития предпринимательства на приграничных территориях*

Аннотация: статья посвящена анализу проекта федерального закона «О приграничном сотрудничестве» с точки зрения регулирования вопросов приграничного сотрудничества, взаимоотношений федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ, а также с бизнес структурами, общественными организациями, представителями гражданского общества.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество, органы государственной власти, международные договоры, соглашения, органы местного самоуправления, ответственность.

Summary: the article is devoted the analysis of the project of the federal law «About frontier cooperation from the point of view of regulation of questions of frontier cooperation, mutual relations of public authorities with public authorities of subjects of the Russian Federation, and also about business by structures, public organizations, representatives of a civil society.

Key words: frontier cooperation, public authorities, the international contracts, agreements, local governments, responsibility.

Комитет Совета Федерации по делам СНГ в 2002 г. начал работу над законопроектом «О приграничном сотрудничестве». В 2009 г. была разработана новая редакция проекта этого федерального закона, который в соответствии с Конституцией РФ, международными договорами России направлен на регулирование вопросов приграничного сотрудничества с целью создания благоприятных условий для устойчивого развития приграничных территорий Российской Федерации. Так говорится в преамбуле данного законопроекта. Однако в тексте самого документа не урегулированы важные для этой деятельности вопросы.

Данный документ отражает прежде всего взаимоотношения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и уполномоченных органов сопредельных государств. Это не совсем соответствует Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹, поскольку основными участниками процесса приграничного сотрудничества согласно международному документу являются сообщества, власти или органы, выполняющие местные и региональные функции. В законопроекте ничего не сказано об участии бизнес-структур, предпринимателей, представителей гражданского общества, общественных организаций.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Правовая политика в сфере предпринимательства в изменяющейся России» (проект № 09-03-00181а).

¹ См.: Бюллетень международных договоров. 2003. № 10.

По мнению А.В. Шкуренко, важным и новым для приграничных отношений является *принцип совместного сотрудничества*, когда партнеры Российской Федерации будут применять общие правила управления программами приграничного сотрудничества, распределять единый бюджет и принимать совместные решения в рамках общего управления¹. Таким образом, закон должен отражать общий алгоритм межрегионального сотрудничества России и ее партнеров, права и обязанности сторон, возможности для разрешения возникших споров и способы их урегулирования.

Надо отметить, что проект федерального закона должен содержать бланкетную норму, отсылающую к документу, раскрывающему всю ценность приграничного сотрудничества с конкретным регионом, т. е. особенности климатических условий, расположение рек, морей и других водоемов, наличие горной местности, лесостепи и т. д. Это может быть соглашение либо договор о приграничном сотрудничестве, отвечающий всем нормам гражданского законодательства РФ и международного права. К тому же Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»² предоставляет субъектам Российской Федерации возможность для развития приграничного сотрудничества.

Не лишним будет обратить внимание на то, что ряд статей законопроекта предусматривает систему заключения соглашений о приграничном сотрудничестве, участниками которой являются федеральные органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Так, один из принципов — осуществление приграничного сотрудничества на основе международных договоров РФ и соглашений субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 3 проекта). Содержание ст. 5 дублирует нормы ст. 3: приграничное сотрудничество может осуществляться в формах заключения международных договоров о приграничном сотрудничестве России с сопредельными государствами, соглашений приграничных субъектов РФ с субъектами сопредельных государств, соглашения органов местного самоуправления с органами местного самоуправления сопредельных государств. Статья 7 законопроекта относит к полномочиям федеральных органов государственной власти заключение международных договоров, ст. 8 и 9 относят к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ и соответственно органов местного самоуправления — заключение соглашений о приграничном сотрудничестве.

Международный договор Российской Федерации с другим иностранным государством о сотрудничестве в различных сферах регулирует вопросы, касающиеся конкретной территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования в границах субъекта РФ. Поэтому заключение других соглашений помимо международного договора не требуется.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³ международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами

¹ См.: Шкуренко А.В. Новый формат развития приграничных отношений между РФ и ЕС. Комментарий. М., 2010.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2, ст. 231.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29, ст. 2757.

государственной власти заинтересованного региона, на которые возложена соответствующая функция. Аналогичным образом можно было бы учитывать интересы муниципальных образований.

Пункт 10 ст. 6 предусматривает обращение органов государственной власти РФ в суды, в том числе и в международные судебные инстанции, с исками о защите нарушенных прав в процессе приграничного сотрудничества. Проект закона незаслуженно не акцентирует внимание на наиболее активных участниках этой сферы: юридических лицах, физических лицах, общественных объединениях, не обладающих статусом юридического лица, индивидуальных предпринимателях. Соответственно об их правах и обязанностях, возможности обращаться за судебной защитой ничего не говорится.

В тексте документа указывается на возможность органов государственной власти РФ предоставлять сопредельному государству информацию по вопросам приграничного сотрудничества в соответствии с законодательством РФ. Какую конкретно информацию должна предоставлять российская сторона, не уточняется. На наш взгляд, в закон следует включить перечень информации, которую необходимо довести до сведения сопредельного партнера. Законопроект также должен содержать информацию, не подлежащую распространению в соответствии с законодательством о государственной тайне и других видах тайн.

Согласно ст. 3 законопроекта одним из принципов приграничного сотрудничества является скоординированность действий его участников. Пункт 7 ст. 7 законопроекта устанавливает, что координация осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации приграничного сотрудничества относится к полномочиям федеральных органов государственной власти. Пункт 7 ст. 8 законопроекта устанавливает, что координация осуществления органами местного самоуправления приграничного сотрудничества относится к полномочиям органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации. При этом в данном документе не конкретизируется вопрос о координации деятельности юридических и физических лиц, хотя их можно отнести к основным участниками приграничного сотрудничества в Российской Федерации.

Статья 4 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» регламентирует, что проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемого органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не позднее чем за месяц до подписания представляется для согласования в Министерство иностранных дел Российской Федерации, а при необходимости — и в другие федеральные органы исполнительной власти. Пункт 4 указанной ст. 7 проекта закона «О приграничном сотрудничестве Российской Федерации» закрепляет это полномочие за федеральными органами государственной власти. Данной статьей к полномочиям федеральных органов государственной власти относится также регистрация соглашений субъектов Российской Федерации о приграничном сотрудничестве. В Постановлении Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических свя-

зей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ закреплено, что государственная регистрация соглашений осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации. На наш взгляд, целесообразно было бы отразить в тексте законопроекта, что вышеуказанные полномочия относятся к конкретным органам исполнительной власти.

В ст. 8 законопроекта вопросы о полномочиях органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации согласно Конституции РФ относятся к совместному ведению России и ее субъектов. Например, использование природных ресурсов и охрана окружающей среды, правоохранительная деятельность и охрана общественного порядка, образование. Поэтому положения законопроекта необходимо согласовать с нормами Конституции РФ.

Аналогичное замечание относится к ст. 9 законопроекта, предусматривающей для органов местного самоуправления возможность самостоятельно решать вопросы, которые по Конституции Российской Федерации находятся либо в ведении Российской Федерации, либо в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Важно также отметить, что ст. 1 нуждается в дополнении — закреплении новых терминов, используемых в сфере приграничного сотрудничества. Необходимо расширить перечень его участников, включив туда предпринимателей и представителей бизнес-структур.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31, ст. 3293.

А.Е. Бандорин,
аспирант Саратовской государственной
академии права
post@sgap.ru

Условия эффективности правового регулирования предпринимательской деятельности

***Аннотация:** в статье говорится о факторах, оказывающих влияние на эффективность правового регулирования предпринимательской деятельности. Автор рассматривает предпринимательскую деятельность как сферу противоречивых интересов различных участников общественных отношений.*

***Ключевые слова:** предпринимательская деятельность, правовое регулирование, эффективность, противоречивые интересы, социальная ценность.*

***Summary:** the article is devoted to the factors influencing on the efficiency of business activity's legal regulation. The author considers business activity as the sphere of contradictory interests of different participants of social relations.*

***Key words:** business activity, legal regulation, efficiency, contradictory interests, social value.*

В современных условиях, когда Россия, как и все мировое сообщество, переживает последствия (а по некоторым оценкам — один из этапов) глобального финансово-экономического кризиса, разразившегося в 2008 г., проблема обеспечения устойчивого экономического развития государства

сохраняет свою актуальность. Несомненно, что для выбранной в России экономической модели отправной точкой роста будет являться развитие предпринимательской деятельности.

Если проанализировать факторы, обуславливающие нормальное осуществление предпринимательской деятельности, то в наиболее общем виде их можно разделить на две группы: правовые (прежде всего, сформированный государством механизм правового регулирования предпринимательской деятельности) и внеправовые (экономические, демографические, природно-климатические, психологические и др.).

Достижение механизмом правового регулирования предпринимательской деятельности поставленных перед ним целей зависит от ряда обстоятельств, которые можно обозначить как «условия эффективности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности».

Во-первых, механизм правового регулирования предпринимательской деятельности в России в настоящее время функционирует на основе общедозволительного типа правового регулирования (продолжительность данного этапа составляет около 30 лет), однако практически в течение всего периода советской истории России в сфере предпринимательской деятельности существовал разрешительный тип правового регулирования. Современной нормативно-правовой основой построения механизма по общедозволительному типу является ст. 34 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Эта норма появилась в Основном Законе государства относительно недавно. Собственно до закрепления ее в Конституции Российской Федерации аналогичная норма содержалась в Конституции РСФСР в поздних редакциях (с 1990 г.). Конституционное закрепление названного субъективного права отразило экономические преобразования, начавшиеся в России в конце советского периода ее истории. Вместе со сменой экономических отношений неизбежно произошло изменение подхода к механизму правового регулирования предпринимательской деятельности, равно как вместе с падением экономики страны в результате произошедших кардинальных изменений произошло снижение эффективности механизма правового регулирования в экономической сфере.

Во-вторых, указанное изменение типа правового регулирования предпринимательской деятельности в России повлекло за собой необходимость создания практически заново и в сжатые сроки объемной нормативно-правовой основы данной деятельности. В сложившихся условиях проблема качества создаваемых норм права нередко отступала на задний план перед потребностью «заложить фундамент», создать хотя бы наиболее общие, базовые законодательные акты в сфере предпринимательства. Этим объясняется достаточно низкий качественный уровень законов и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих предпринимательскую деятельность, принятых в начале 90-х гг. Для них были характерны несоответствие между нормами права и сложившимися общественными отношениями в области предпринимательства; противоречия между самими правовыми нормами, содержащимися в разных

актах; «рамочность» и излишне абстрактный характер принятых правовых норм, а также необоснованное делегирование правотворческих полномочий органам исполнительной власти, которые в новых экономических условиях стали объединять в себе роль регулятора с ролью участника соответствующих отношений. В качестве примера можно привести Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, который к моменту принятия нового Закона о лицензировании² довел численность лицензируемых видов деятельности практически до 500 наименований. Это стало возможным в связи с несовершенством нормативно-правового регулирования, допускающего постепенное дробление содержащихся в первоначальной редакции видов деятельности. А ведь лицензирование — это один из тех административных барьеров, стоящих на пути предпринимателя, о сокращении которых так много говорится на высоком уровне. Следует отметить, что новый закон 2001 г. сократил количество подлежащих лицензированию видов деятельности фактически в 5 раз.

Названные недостатки в свою очередь порождают еще ряд негативных процессов: противоречивость норм приводит к неоднозначности их понимания и отсутствию единообразия при применении; «рамочность» — к принятию огромного количества «уточняющих» нормативно-правовых актов по отдельным вопросам и неравномерности правового регулирования; делегирование правотворческих полномочий — к злоупотреблениям.

В-третьих, обозначенные проблемы в нормативно-правовых основах предпринимательской деятельности требуют от государства особого подхода к совершенствованию правотворческого процесса в этой области, понимания того, что предпринимательство является центральным институтом и главной движущей силой рыночной экономики³. Очевидной сложностью здесь является большой объем вопросов, требующих нормативно-правового урегулирования в сочетании с необходимостью устранения прежних недоработок в законодательстве.

В-четвертых, с учетом специфики российской правовой системы, уровня развития правовой культуры и массового правосознания следует сделать вывод о том, что обществом лучше воспринимается ситуация, когда государство устанавливает определенные запреты, возлагает обязанности либо напрямую уполномочивает на совершение определенных действий, нежели когда построение нормативно-правовых основ предпринимательской деятельности осуществляется на принципе «что не запрещено законом, то разрешено». Н.И. Матузов справедливо отмечает, что среди множества противоречий, раздирающих сегодня российское общество, наблюдается и такое, как парадоксально-причудливое переплетение, с одной стороны, тотального правового нигилизма, а с другой — наивного правового

¹ См.: О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон Рос. Федерации от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 39, ст. 4857.

² См.: О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон Рос. Федерации от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 28 сентября 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ст. 3430.

³ См.: *Гатаулина Л.Ф.* Конституционно-правовые гарантии осуществления форм предпринимательской деятельности // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации) : сборник тезисов докладов по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 октября 2009 г. / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов, 2009. С. 186.

идеализма¹. Названное противоречие всецело характерно и для правового регулирования предпринимательской деятельности: с одной стороны, невозможность добиться от участников соответствующих отношений реализации существующих норм в полном объеме, а с другой — уверенность широких масс населения в необходимости принятия дополнительных законов для устранения существующих проблем. Чаще всего речь идет о принятии законов, устанавливающих цены (не порядок и условия ценообразования, а именно цены) на определенные виды товаров: хлеб, молоко, лекарственные препараты и т. п.

В-пятых, несовершенным остается охранительный элемент механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. Именно неспособность государственной власти в полной мере обеспечить охрану правопорядка в сфере предпринимательской деятельности послужила одной из основных причин того, что в период становления отечественного бизнеса (90-е гг. XX в.) роль регулятора в среде предпринимателей нередко выполняли криминальные структуры. Однако в настоящее время государством предпринимаются определенные шаги для разрешения данной проблемы: совершенствуется система арбитражных судов и их деятельность, принимаются меры к повышению эффективности исполнительного производства и др.

В-шестых, регулируемая сфера отношений — предпринимательская деятельность — представляет собой сосредоточение множества противоречивых интересов. Нахождение у этих интересов общих «знаменателей», достижение баланса между ценностями различных групп, участников общественных отношений в области предпринимательской деятельности и, в конечном счете, максимально возможное удовлетворение интересов различных субъектов — это цель функционирования механизма правового регулирования. Разнообразие социальных интересов в рассматриваемой сфере отношений — явление вполне закономерное как для Российской Федерации, так и для остальных государств. Предпринимательская деятельность, согласно ст. 2 Гражданского кодекса РФ, — это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Исходя из данного определения, изначально предполагается различие интересов участников отношений в области предпринимательства, но действительность диктует необходимость существования и общих для всех участников интегрирующих интересов, таких как создание «прозрачной» и понятной системы налогообложения, развитие эффективных механизмов разрешения споров, справедливое распределение средств государственной поддержки и др. Однако в России с учетом ее относительно небольшого опыта свободного развития предпринимательской деятельности выявление объединяющих начал затруднено, а противоречий еще слишком много. Например:

— государство заинтересовано в развитии экономики и должно создавать условия для предпринимателей, но для выполнения социальной функции необходимо взимание как можно больших налогов;

¹ См.: Матузов Н.И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Вестник Саратовской государственной академии права. 2008. № 2. С. 9.

– государство заинтересовано в развитии малого и среднего бизнеса, который в экономически развитых странах обеспечивает львиную долю занятости населения и поступления налогов в бюджет, но при этом в России основной доход в бюджет приносят крупные сырьевые компании;

– потребители заинтересованы в развитии конкуренции, появлении новых «игроков» в среде предпринимателей, что должно вести к снижению цен и большей доступности товаров и услуг, но в то же время в российском обществе сохраняется и определенная неприязнь к лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью;

– взгляды представителей крупного, среднего и малого бизнеса на правовое регулирование отдельных аспектов предпринимательской деятельности нередко бывают диаметрально противоположны и т. п.

Такая разрозненность интересов субъектов, вовлеченных в сферу отношений, связанных с предпринимательской деятельностью, и различия в степени их удовлетворенности действующим механизмом правового регулирования заставляют обратить внимание на проблему социальной ценности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. Последняя определяется тем, что большинство субъектов заинтересовано в упорядоченности на основе правовых норм отношений в области предпринимательства. Социальную ценность, на наш взгляд, следует рассматривать как условие эффективности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности и определять, «измерять» как степень соответствия между целями механизма правового регулирования и правомерными интересами субъектов, действующих в соответствующей сфере.

Таким образом, все перечисленные обстоятельства будут являться наиболее важными условиями эффективности механизма правового регулирования предпринимательской деятельности.

А.Н. Оленева,
кандидат юридических наук,
научный сотрудник Института государства
и права РАН
igpran@igpran.ru

65

Характеристика законодательного закрепления отдельных видов имущественных и неимущественных полномочий акционера

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы соотношения имущественных и неимущественных полномочий акционеров с акцентом на их законодательное закрепление в контексте проблем правоприменительной практики.*

***Ключевые слова:** имущественные полномочия, неимущественные полномочия, право на дивиденд, формы ответственности акционера, право акционера на управление, право акционера на информацию, конфиденциальная информация, реестр акционеров.*

Summary: in the article taking into account its format questions of a ratio of property and non-property powers of shareholders with accent on their legislative fastening in a context of problems of application of the right are considered.

Key words: property powers, non-property powers, with dividend, forms of responsibility of the shareholder, shareholder right to control, shareholder information, confidential information, register of shareholder.

Правовая природа полномочий акционеров обусловлена не столько владением акцией, сколько членством и участием акционера в управлении акционерным обществом. В современной науке в числе прав акционеров выделяют основные, т. е. те, которые «непосредственно связаны со статусом акционера как лица, вкладывающего свой капитал в общество с целью получения доходов на него, и прочие, направленные на обеспечение реализации основных прав, предусматривающие гарантии и способы их защиты»¹.

К первой группе относятся, прежде всего, право на получение дивидендов, право на участие в управлении обществом, право собственности на акцию. Ко второй — право на внесение акционера в реестр, право на получение информации о деятельности общества, право на внесение предложений в повестку дня общего собрания акционеров и выдвижение кандидатов в органы акционерного общества, право на заявление различного рода требований.

Другая классификация базируется на предмете регулирования гражданского права: имущественные права (право на дивиденд, право на распоряжение акциями, право на преимущественное приобретение вновь выпущенных акций, право на долю имущества, оставшегося после ликвидации общества) и неимущественные права (право на участие в управлении обществом, право на информацию об акционерном обществе, право на судебную защиту).

Участие акционера в акционерном обществе носит прежде всего имущественный характер — формирование уставного капитала общества и получение прибыли от деятельности общества². С учетом формата настоящей работы представляется целесообразным выделить из числа имущественных полномочий акционера, удостоверяемых акцией, такое особое и важнейшее из них, как право на дивиденд. Не случайно при перечислении прав, обусловленных акцией, оно упоминается законодателем одним из первых (п. 2 ст. 31, п. 2 ст. 32 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 03.11.2010) «Об акционерных обществах»³; ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 04.10.2010) «О рынке ценных бумаг»⁴).

Право на дивиденд опосредует имущественное участие акционера в деятельности общества. Изначально это участие выражается в реализации

¹ Шапкина Г.С. Арбитражно-судебная практика применения Федерального закона «Об Акционерных обществах» // Правовые нормы о предпринимательстве. Сер.: Практикум акционирования. 1997. Вып. 3. С. 57.

² В работе рассматривается вопрос конфликта интересов мажоритарных и миноритарных акционеров, возникающего в процессе реализации исследуемых полномочий, подробнее об этом см.: Молотников А.Е. Проблемы взаимодействия и правового регулирования контролирующих, крупных и миноритарных акционеров в России // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 3–4.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918.

обязанности акционера по внесению определенного имущества в счет оплаты приобретаемых у акционерного общества акций, что дает ему самому либо иному лицу, которому акционером переданы акции, участвовать в получении части прибыли акционерного общества, распределяемой по итогам деятельности за определенный период. В дальнейшем имущественное участие акционера главным образом сводится к получению части прибыли, которая начисляется ему в виде дивиденда¹.

На практике в связи с выплатой дивидендов возникают два взаимоисключающих интереса. С одной стороны, акционеры, вкладывающие капитал в общество, вправе рассчитывать на доход от распределения получаемой ими прибыли и заинтересованы в том, чтобы значительная часть ее направлялась на выплату дивидендов. С другой — выплата дивидендов не должна приводить к «поеданию» (путем их выплаты) всей чистой прибыли, остающейся в распоряжении общества, поскольку часть ее необходимо направлять на развитие производства (обновление фондов и т. д.). Поэтому законодатель, образно говоря, стремится примирить интересы акционеров и общества в целом². Право на дивиденд удостоверяется акцией вне зависимости от ее категории или типа.

В определении объема полномочий акционера важную роль играет совокупность прав и обязанностей акционера неимущественного характера, которая включает в себя, прежде всего, право на участие в управлении АО, право на информацию об АО, право на судебную защиту, а также обязанность акционера не разглашать конфиденциальную информацию об АО. Из перечисленных неимущественных полномочий акционера основным является его право на участие в управлении акционерным обществом. Данное право не может быть ограничено или временно приостановлено ни решением совета директоров, ни решением других органов или должностных лиц общества.

Право акционера на участие в управлении имеет сложную структуру и включает в себя несколько полномочий: право требовать созыва собрания акционеров (годового, внеочередного), право участвовать в подготовке проведения собрания (формировании его повестки дня, выдвижении кандидатов в органы акционерного общества), право на участие в собрании (право голоса и право быть избранным в органы акционерного общества). Указанные полномочия только в комплексе как составные части права на участие акционера в управлении АО позволяют, по мнению И. Куханашвили, целостно охарактеризовать его в качестве основного неимущественного права акционера³.

В числе неимущественных полномочий акционера значимое место занимает право на информацию об АО, которое является ключевым для осуществления контроля за деятельностью акционерного общества. При этом значение права акционера на информацию очень велико еще и потому, что оно служит гарантией надлежащего осуществления иных прав акционера.

¹ См.: Ломакин Д.В. Право акционера на дивиденд: понятие, порядок осуществления // Законодательство. 1998. № 8. С. 21.

² См.: Шапкина Г.С. Новое в российском акционерном законодательстве. М., 2002. С. 67.

³ См.: Куханашвили И.Ю. Управление имуществом как основное неимущественное право акционера // Право и экономика. 2001. № 8. С. 32–35.

В результате нарушения права на информацию акционер может быть лишен возможности реализовать, как обоснованно отмечает Р. Кравченко, иные свои права, например, право на участие в общем собрании¹.

Кроме получения информации об акционерном обществе из публикаций в СМИ акционер имеет право на информацию при подготовке к собранию акционеров по вопросам его повестки дня, что является особо актуальным в свете реализации и защиты прав акционера. Так, вместе с уведомлением о проведении собрания акционерам направляются материалы, необходимые для того, чтобы они могли дать свою оценку обсуждаемым вопросам. К таким материалам при проведении годового собрания относятся годовой отчет общества по результатам годовой проверки финансово-хозяйственной деятельности общества, сведения о кандидатах в совет директоров и ревизионную комиссию, другие дополнительные материалы, связанные с обсуждаемыми вопросами.

Особый интерес представляет право акционера на информацию с учетом принятых законодательных новшеств по вопросу направления им добровольного или обязательного предложения в соответствии со статьями гл. XI Закона об акционерных обществах. При этом такая информация делится на обязательную и факультативную, а также общедоступную, что предполагает различные правовые режимы получения по ней сведений акционерами соответствующих обществ, участвующих в процессе слияния компаний².

Еще одной формой предоставления акционеру информации является сообщение ему сведений об акционерном обществе в связи с его личным запросом. В п. 1 ст. 89 указанного Закона содержится весьма широкий перечень документов, которые обязано хранить акционерное общество для обеспечения возможного доступа к ним акционеров. Данная норма является важной гарантией обеспечения прав акционеров на информацию. Однако ранее, до принятия обновленной редакции Закона, ее реализация довольно часто была затруднительна из-за противодействий менеджеров АО.

В круг неимущественных полномочий акционера наряду с рассмотренными правами включается его обязанность не разглашать конфиденциальную информацию об АО (п. 2 ст. 67 ГК РФ). В научно-практической литературе по данному вопросу существует мнение о том, что рядовому акционеру конфиденциальная информация, как правило, не сообщается, а владение ею связано обычно с занятием лицом должностного положения в акционерном обществе³.

Конфиденциальная информация становится официально известной лицу в силу выполнения им какой-либо работы в акционерном обществе, а именно: должностным лицам в исполнительном и наблюдательном органах — ввиду их руководящего положения в обществе, другим работникам — в результате выполнения ими своих трудовых обязанностей. Иначе говоря, только наличие

¹ Подробнее см.: *Кравченко Р.* Права на информацию и их защита // Закон. 2002. № 8. С. 62–67.

² См. подробнее: *Бегаева А.А.* Корпоративные слияния и поглощения: проблемы и перспективы правового регулирования / отв. ред. Н.И. Михайлов. М., 2010. С. 122–129.

³ См.: *Метелева Ю.* Осуществление акционером своих обязанностей // Законодательство и экономика. 1999. № 3. С. 16.

акционерных правоотношений между лицом — владельцем акций и обществом само по себе не является основанием для получения конфиденциальной информации. Поэтому, как представляется, целесообразно применительно к акционерным обществам в ст. 67 ГК РФ сузить состав акционеров, имеющих анализируемую обязанность, включив в него только лиц с должностными функциями управленческого характера, позволяющими действительно иметь доступ к такой информации.

В целом неимущественные права и обязанности акционера как элементы его правового статуса по своему содержанию ориентированы прежде всего на осуществление прав, связанных с организацией деятельности АО через участие акционера в работе органов управления и обеспечением защиты своих имущественных интересов. При этом одним из важных условий реализации всей совокупности имущественных и неимущественных правомочий акционера как элементов его правового статуса выступает соблюдение правового режима ведения реестра акционеров.

Реестр акционеров является основанием, позволяющим акционерам подтверждать свои права на акции, а для общества служит правовой основой выполнения своих обязательств перед акционерами. Следовательно, включение имени (физическое лицо) или наименования (юридическое лицо) и других реквизитов владельца акций общества в реестр означает получение им статуса акционера и соответствующих полномочий. Фактически реестр акционеров конкретного АО выполняет роль правового инструментария, оказывающего существенное влияние на реализацию каждым акционером своих имущественных и неимущественных прав и обязанностей как элементов его полномочий.

• ЛЕКЦИИ •

А.Ф. Бичехвост,

доктор исторических наук, профессор,
зам. директора филиала Саратовской
государственной академии права
в г. Астрахани
istoria2@yandex.ru

Политическая мысль Античности (часть I)

***Аннотация:** в статье определяются хронологические рамки истории древнегреческой политической мысли, рассматриваются причины возникновения и особенности политических взглядов мыслителей Античности. Особое внимание уделено анализу содержания политических учений философов-досократиков, Гераклита, Пифагора, Демокрита, Сократа, Платона.*

***Ключевые слова:** история политических учений, история политической мысли Античности, Гераклит, Демокрит, Платон.*

***Summary:** in this article the chronological frames of the history of Ancient Greece of political thought are defined, the causes of origin and peculiarities of political views of Philosophers of Antiquity are also given. The special attention of the readers the author pays to the analyses of the content of political theories of Philosophers — before — Socrats period, Geraklit, Piphgor, Demokrit, Socrats, Platon.*

***Key words:** the history of political theories, the history of political theories of the Antiquity, Geraklit, Demokrit, Platon.*

Границы познания мира политики были значительно расширены философами и мыслителями Античности. Они стояли у истоков различных теоретических подходов к проблематике политики, государства, форм государственного устройства, демократии, свободы и других политико-теоретических проблем. Г.А. Алмонд, подчеркивая выдающийся вклад античных мыслителей в теоретическое осмысление политических проблем, писал: «Если поставить перед собой задачу построить графическую модель исторического развития политической науки в форме кривой, отражающей прогресс в изучении политики на протяжении столетий, то начать ее следовало бы с зарождения политической науки в Древней Греции»¹.

В истории древнегреческой политической мысли традиционно выделяются три периода: ранний (IX–VI вв. до н. э.), который был связан с образованием древнегреческой государственности, творчеством «семи мудрецов», философов-досократиков, Пифагора и Гераклита; период расцвета политической мысли (V–первая половина IV в. до н. э.), давший миру философские и политические учения Демокрита, софистов, Сократа, Платона и Аристотеля; период эллинизма (вторая половина IV–II вв. до н. э.), когда родились воззрения Эпикура, стоиков и Полибия.

¹ Политическая наука: новые направления : пер. с англ. М., 1999. С. 69.

Возникновение античной политической идеологии, ее теоретическое содержание во многом были связаны с историческими и политическими условиями развития Древней Греции, особенностями организации ее политического управления и политической жизни. Особенности социально-политической жизни Древней Греции не только способствовали возникновению и развитию специфических политических взглядов, но и во многом определили сложившуюся научно-философскую структуру политического знания. Сформировавшийся у древних греков тип политической философии принято называть античным, или классическим, типом политического мышления.

Что же было характерно для античной картины мира в ее философско-политическом измерении? Во-первых, натурализм. Бытие — и природное, и человеческое — у древних представляло собой единое целое; природа являлась моделью для построения исторических и политических схем, провозглашалось тождество времени и вечности: небесного свода и исторического процесса. Во-вторых, тесная взаимосвязь политических и этических воззрений. В-третьих, телеологизм: и человек, и природа созданы и живут ради определенной цели. В-четвертых, подлинно гуманистический характер. В-пятых, стремление избежать любых изменений, которые могли бы разрушить естественное равновесие, сложившееся в обществе¹.

Ранние политические идеи, получившие распространение в Древней Греции и ставшие достоянием мировой науки и культуры, были сформулированы досократиками. Обобщающим новоевропейским термином «досократики» называли ранних древнегреческих философов, живших в VI–V вв. до н. э., и их преемников, живших в IV в. до н. э. — Фалеса, Анаксимандра, Анаксимена (Милетская школа), Гераклита, Ксенофана, Пифагора и пифагорейцев, Парменида и его последователей (Элейская школа), Эмпедокла, Анаксагора и др.

Главный предмет размышлений философов-досократиков — космос. Человек и сфера социального, как правило, из общекосмических представлений ими не вычленились, хотя досократики являлись сторонниками антропологизма². Антропологическая проблематика ранней древнегреческой политической традиции включалась в космологическую: сначала она не выходила за рамки узкой физиологии и рассматривала человека как материальный, хотя и одушевленный элемент космоса, затем, в атомистической философии, она приобрела черты рационалистической этики, обосновывающей правила поведения в обществе в связи с представлением об универсальном благе (счастье). Однако первоначально и индивид, и общество, и космос у досократиков были представлены изоморфно и подчинялись действию общих закономерностей³.

Антропологический подход к проблеме политики был присущ *Гераклиту*. По отношению к политической сфере жизни он разделял людей на мудрых и неразумных, лучших и худших. Социально-политическое неравенство оправдывалось им как неизбежный, правомерный и справедливый результат всеобщей борьбы.

¹ См.: Федорова М.М. Классическая политическая философия. М., 2001. С. 10–13.

² См.: Грицанов А.А., Можейко М.А. Досократики. Новейший философский словарь. URL: <http://www.vipstudent.ru/index.php?q=lib&r=24&id=1192021536&p=92> (дата обращения: 16.03.10).

³ См.: Досократики // Кругосвет : энциклопедия. URL: <http://slovari.andex.ru/dict/krugosvet/article/b/b5/1011011.htm> (дата обращения: 18.04.10).

У Гераклита сложилась определенная философская и политическая позиция по вопросам демократии и отношения к законам. Критикуя демократию, где, по мнению философа, правила толпа и не было места лучшим, мыслитель выступал за правление первейших. Он являлся сторонником писаного права (аристократия его времени опиралась на обычай), подчеркивая, что «народ должен бороться за закон, как за свои стены». По мнению философа, для формирования и принятия закона вовсе не обязательно его всеобщее одобрение народным собранием: главное в законе — его соответствие Логосу: «все человеческие законы питаются от единого — божественного», т. е. от Логоса.

Яркий представитель ранней древнегреческой политической мысли — *Пифагор*. Факты, приводимые в источниках древнегреческими философиями, свидетельствовали о проявленном интересе Пифагора не только к натурфилософской, воспитательной, религиозной, математической и музыкальной теориям, но и к таким политическим вопросам, как божественное происхождение государства и власти, права, нравственно-этическая проблематика справедливости и др.

Серьезный шаг в развитии античной политической мысли был сделан *Демокритом* (около 460—370 гг. до н. э.). Подобно предшественникам, древнегреческий философ в своей политической концепции особое внимание уделял проблеме государства, на которое возлагал большие надежды. Мысль о приоритетном значении государства была выражена Демокритом с особой силой: «Интересы государства должно ставить выше всего прочего, и должно заботиться о том, чтобы оно хорошо управлялось... Ибо хорошо управляемое государство есть величайший оплот: в нем все заключается и, когда оно сохраняется, все цело, а погибнет оно, с ним вместе и все гибнет».

По Демокриту, в государстве представлены общее благо и справедливость, поэтому заботы граждан должны быть направлены к его лучшему устройству и управлению. Для сохранения государственного единства требуется единение граждан, их взаимопомощь, взаимозащита и братство¹.

В тесной связи с обеспечением интересов государства философ рассматривал предназначение законов в обществе. Законы, по Демокриту, призваны обеспечить благоустроенную жизнь людей в полисе, но чтобы действительно достигнуть этих результатов, необходимы соответствующие усилия и со стороны самих людей, их повиновение закону. Законы нужны обычным людям для того, чтобы обуздать присущие им зависть, стремление к раздоры, взаимному причинению вреда; мудрому человеку подобные законы не нужны².

Особую страницу в историю политической мысли Древней Греции вписали софисты, творчество которых пришлось на вторую половину V в. до н. э. Яркими представителями этого направления являлись старшие софисты — *Протагор, Горгий, Гиппий, Продик, Антифонт, Ксениад*. Из младших софистов наиболее известны *Алкидам, Трасимах, Критий и Калликл*.

Внимание софистов в большей степени привлекали вопросы политической этики, сочетание в политике морали и нравственности. Их несомненная за-

¹ См.: История политических и правовых учений : учебник для вузов. Изд. 4-е, перераб. и доп. / под общ. ред. В.С. Нерсеянца. М., 2003. С. 49.

² См.: Там же.

слуга — попытка классификации государственного устройства. Первичной классификацией, восходившей к ранней традиции политической мысли, являлось выделение трех типов государственных устройств на основе количественного принципа — правление одного, правление нескольких и правление многих. Особую позицию софисты занимали в вопросах права. Они одними из первых приступили к разработке проблемы естественного права.

Огромное влияние на развитие древнегреческой политической мысли оказал *Сократ* (469–399 гг. до н. э.), не оставивший каких-либо сочинений, т. к. наставлял учеников с помощью устных бесед. Основное содержание политических взглядов Сократа известно, поскольку было передано его последователями — *Ксенофонтом* и *Платоном*.

Сократ продолжил традицию предшествовавших и современных ему мыслителей, уделив особое внимание проблеме государства. Он стремился к рациональному обоснованию природы государства, объяснению оптимальной формы государственного правления. Мыслитель различал несколько форм государственного правления: царство и тиранию, аристократию и олигархию, правильную демократию и неправильную демократию. Наилучшей формой правления Сократ считал аристократию (правление «знающих», интеллектуальной элиты общества, философов). Аристократия мудрых являлась для него идеалом. Он отрицательно относился к крайней демократии. Впоследствии сократовская классификация форм государственного правления в переработке Аристотеля стала классической.

Выдающейся фигурой в истории политической мысли Античности является *Платон* (427–347 гг. до н. э.), предложивший собственное видение и понимание природы и сущности политики как важнейшей сферы человеческой деятельности.

Теоретический подход Платона к осмыслению политики привел его к однозначному выводу: политика — царское искусство, искусство управлять людьми, человеческим обществом, требующее специальных знаний. Политика — это знание, предназначенное для воспитания граждан. Заслуга Платона состояла в том, что он был одним из первых мыслителей Античности, предпринявших попытку вычленения политики в самостоятельную сферу жизнедеятельности человека. Его идеи о политике были взяты на вооружение последующими поколениями мыслителей.

В политической концепции, изложенной в «Государстве», Платон нарисовал проект идеального государственного и общественного устройства и решил ряд других теоретических проблем. Мыслитель систематизировал учение об обществе и государстве, сделал попытку с рационалистических позиций объяснить причины их происхождения и в соответствии со своими взглядами раскрыл наиболее привлекательные формы государственного правления.

Платон высказывал мысль, что государство возникло в силу естественной потребности людей к объединению с целью облегчить условия своего существования. По его мнению, государство возникает тогда, «...когда каждый из нас не может удовлетворить сам себя, но нуждается еще во многом. — Таким образом, каждый человек привлекает то одного, то другого для удовлетворения

той или иной потребности. Испытывая нужду во многом, многие люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь: такое совместное поселение и получает у нас название государства...»¹.

Общество, согласно Платону, возникло в силу тех же причин, что и государство — из потребностей, которые люди могут удовлетворить на основе разделения труда, сотрудничая друг с другом. Обществу необходимы сапожник и хлебороб, солдат и правитель, каждый из которых должен заниматься своим делом. Такое разделение труда вытекало из природного неравенства людей, объяснявшегося мифом о том, что при рождении одним людям подмешивается золото, другим — серебро и т. д.

Разрабатывая концепцию идеального государства, Платон исходил из соответствия, которое, по его мнению, существовало между космосом, государством и отдельной человеческой душой. И в государстве, и в душе отдельного человека, по утверждению античного мыслителя, имелись одни и те же начала. Трем началам человеческой души — разумному, яростному и вожделеющему — в государстве соответствовали три аналогичных начала — совещательное, защитное и деловое. Последнее, в свою очередь, формировало три сословия — философов-правителей, воинов-защитников и производителей (ремесленников и земледельцев). Государство могло считаться справедливым лишь в том случае, если каждое из указанных сословий выполняло свое дело и не вмешивалось в дела других: одним предписано править, другим — защищать государство, третьим — работать. При этом предполагалась иерархическая соподчиненность этих начал во имя сохранения целого.

Платон являлся сторонником сословности и жесткой социальной иерархии. Согласно платоновской концепции, сословия не равны, наследственны и замкнуты. Принадлежность к сословию определяется не личностными качествами человека, а его происхождением. Самовольный переход из низшего сословия в высшее недопустим. В том, что у каждого свое дело и переход из одного сословия в другое сильно ограничен, по Платону, есть высшая справедливость. Таким образом, мыслитель высказывал плодотворную идею о необходимости общественного разделения труда, которое является важной основой социального прогресса.

Конструируя в «Государстве» идеальное общественное устройство, Платон выдвинул идею упразднения частной собственности среди правителей и воинов, т. е. первых двух сословий, которые должны были посвятить жизнь служению общему благу. Их следовало избавлять от соблазнов личного обогащения и частных интересов. Стражам запрещалось прикасаться к деньгам, золоту, серебру и иметь какую-либо собственность (даже жены и дети у них должны быть общими). Жизнь воинов и правителей предполагалось организовывать на началах общности имущества и коллективизма. Лишенные собственности, правители и воины обязаны были жить по потребностям за счет производительного труда ремесленников. Главная задача стражей заключалась в защите государства. Создавая концепцию идеального государства, Платон затрагивал только сферу распределения и не рассматривал область производства.

¹ Платон. Государство // Мыслители Греции. От мифа к логике : сочинения. М.; Харьков, 1998. С. 142.

По мнению Платона, строго иерархическое устройство греческого полиса должно было предохранить его от кризиса и разложения. Высказанные им уравнивательные идеи дали основание отдельным исследователям рассматривать его как предшественника социалистов-утопистов. Они утверждают, что в утопическом коммунизме нашли отражение взгляды Платона о необходимости гармонии в отношениях граждан и государства, их единства, благодаря чему в обществе не будет раздоров, политических смут, восстаний; организации государством гражданского воспитания, обеспечения нравственного поведения людей, а также введения цензуры, обязательности для всех религиозных обрядов под страхом смерти или тюремного заключения и т. п.¹

В соответствии с другими современными воззрениями, платоновские построения не содержат коммунистического идеала, т. к. общность имущества распространялась Платоном лишь на узкую прослойку стражей-правителей и не составляла экономической основы проектируемого им общественного строя. Следовательно, истолкование доктрины Платона в качестве коммунистической является таким же анахронизмом, как и попытка обнаружить в ней идейные истоки тоталитаризма².

К числу наиболее разработанных политических концепций Платона относилось учение о формах государства. Лучшей из них он признавал аристократию, при которой управление осуществляет сплоченное меньшинство, осознающее ответственность за государство. Мыслитель полагал: в идеале «правителями государства должны быть философы» — интеллектуальная элита общества. Как способные и одаренные люди, философы не могли совершать плохих поступков. Они обязаны быть высоконравственными и придерживаться идеи справедливости, а также обучаться различным наукам, пройти длительную подготовку, военную службу и только по достижении пятидесяти лет получали право и возможность стать правителями. Соблюдение этих условий обеспечивало государству необходимую гармонию.

В представлении Платона на смену аристократии приходит тимократия — господство честолюбивых воинов. Эту форму правления, обнаруженную им в Спарте, мыслитель оценивал достаточно высоко, но считал ее нестабильной. Некогда единый правящий класс мог оказаться разъединенным, т. к. каждый его представитель жаждал личного успеха, славы, богатства.

Следуя логике Платона, войны и раздоры приводят к накоплению богатства частными лицами, и тимократическое государство перерастает в олигархию — правление небольшой группы богачей, отстаивающих собственные интересы, «государственное устройство, преисполненное множеством зол»³. Олигархи устанавливают законы, в соответствии с которыми к власти не допускаются те, у кого нет определенного имущественного ценза, и, таким образом, от участия в управлении государством отсекается большинство граждан.

Превращенные в объект эксплуатации народные массы в конце концов восстают. У неимущих возникает ненависть к алчным богачам, которая

¹ См.: Антология мировой политической мысли : в 5 т. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / нац. обществ.-науч. фонд Акад. полит. науки; рук. проекта Г.Ю. Семигин и др. М., 1997. С. 15.

² См.: История политических и правовых учений / под ред. О.А. Лейста. М., 2002. С. 62.

³ Платон. Указ. соч. С. 345.

приводит к государственному перевороту и установлению демократии. Платон объяснял, что демократия «осуществляется тогда, когда бедняки, одержав победу, некоторых из своих противников уничтожат, иных изгонят, а остальных уравниют в гражданских правах и в замещении государственных должностей...»¹.

Выдающийся мыслитель Античности был невысокого мнения о демократии. Демократов он называл человекообразными хамелеонами, распутниками, наглецами и бесстыдниками, живущими исключительно ради удовольствий и удовлетворения нечистых желаний. В целом демократию Платон расценивал как строй приятный и разнообразный, но не имеющий должного управления. Равенство при демократии уравнивает равных и неравных. Согласно Платону, демократия опьяняется свободой в неразбавленном виде, и из нее вырастает ее продолжение и противоположность — тирания (т. е. власть одного человека)².

Недовольство уставшего от демократического хаоса народа использует демагог, народный вождь. Он свергает демократию и устанавливает тиранию, которая, по словам Платона, — самая презренная форма государственного управления. Люди превращаются в рабов тирана, который постоянно вовлекает их в войны, чтобы они испытывали нужду в предводителе. Тирания, полагал Платон, — наихудший вид формы правления, где царят произвол, беззаконие и насилие. Она довольна неустойчива ввиду отсутствия социальной основы.

Таким образом, Платон создал наиболее разработанную концепцию о формах государства, выделил их характерные черты. Учение Платона о формах государственного устройства в последующем оказало сильное влияние на политико-теоретические конструкции о государстве.

В соответствии с традициями античной политической мысли Платон обращал особое внимание на проблемы идеального правителя и управления государством. Правитель — царственный муж — должен обладать высшим знанием, знанием о том, как властвовать над людьми. Он не тиран. Его правление справедливое и мягкое. Он сплетает различные виды добродетели и делает государство гармоничным и единым.

Управление государством характеризовалось Платоном как царское искусство, главным для которого является наличие истинного царского знания и способности управлять людьми. Если правители имеют такие данные, то не важно, правят они по законам или без них, добровольно или против воли, бедны они или богаты: принимать это в расчет никогда и ни в коем случае не будет правильным³.

Политические воззрения Платона не оставались неизменными. Они менялись на протяжении его жизненного и творческого пути по мере переосмысления отдельных политических проблем. В конце жизни Платон создал «Законы» — еще одно важное сочинение по политической проблематике, в котором немного осталось от прежних взглядов мыслителя.

¹ Платон. Указ. соч. С. 360.

² См.: Поннер К. Открытое общество и его враги. Чары Платона. URL: http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Popp/04.php (дата обращения: 05.05.10).

³ См.: Смирнов И.Н., Титов В.Ф. Философия : учебник для вузов. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1998. С. 21.

Основные отличия «Законов» от «Государства» заключались в следующем. В «Законах» полицейская регламентация государством жизни людей достигает апогея: общество превращено в казарму, где за поведением населения ведется тотальный контроль, а правит государством владыка, тиран, у которого в руках сосредоточена величайшая власть. Платон предписывал: «[...] благородные должны править неблагородными [...], старшие должны править, младшие подчиняться. [...] рабы должны подчиняться, а их господа — править [...] править должен сильный, а слабый ему подчиняться». Он требовал: «никто никогда не должен оставаться без начальника — ни мужчины, ни женщины. [...] никто не должен приучать себя действовать по собственному усмотрению [...] безначалие должно быть изъято из жизни всех людей и даже животных, подвластных людям»¹.

Платон отказывался от коллективной собственности философов и воинов. Всем гражданам разрешалось иметь семьи и участки земли с домами. Каждый получал их по жребию и пользовался ими на правах владения. Земля являлась собственностью государства. Деление граждан на сословия заменялось градацией по имущественному цензу. Политические права граждане приобретали в зависимости от размера имущества, записавшись в один из четырех классов. Переход из одного класса в другой происходил беспрепятственно при изменении имущественного состояния. Потребности земледелия предполагалось полностью обеспечить за счет рабского труда. Форму совершенного государства Платон представлял как смешение демократии и монархии.

Политическое учение Платона, как и вся его философская концепция в целом, оказало огромное влияние на последующее развитие политической идеологии. Под влиянием его политических взглядов складывались философские и социально-политические воззрения Аристотеля, стоиков, Цицерона и других ярких представителей античной философской и политической мысли.

¹ Платон. Указ. соч. С. 373.

А.Д. Шминке,
аспирант Саратовской государственной
академии права
allusya08@mail.ru

Зарождение юридической мысли о системе права

Аннотация: в данной статье автор, опираясь на исторические и правовые методы исследования, предпринимает попытку осветить процесс зарождения юридической мысли о системе права, выявить факторы, под воздействием которых протекал данный процесс.

Ключевые слова: право, система права, зарождение юридической мысли.

Summary: in this article on the grounds of historical and legal methods of researching, the author tries to light up the process of beginning of legal thought in the system of law and to find out the factors which influenced this process.

Key words: the law, the system of law, the process of beginning of legal thought.

Зарождение отечественной юридической мысли о системе права было обусловлено двумя исторически сложившимися причинами. Первая причина заключается в формировании системного подхода к различным областям знания. Хотя рассуждения о взаимоотношении «целого и частей» имели место, начиная еще с Платона¹, лишь со второй половины XIX в., когда развитие различных направлений науки заставило обратить внимание на своеобразные типы объектов, составляющих их элементы, и взаимосвязи внутри этих объектов, начинает появляться практический интерес к пониманию объекта как целого. К началу XX в. в философии сложилась определенная система категорий, оказавшаяся, однако, недостаточной для анализа рассматриваемых наукой явлений и процессов. Поэтому возникла необходимость в разработке системного подхода как своеобразной методологии познания и способа организации практической деятельности. Появились некие теоретические конструкции². Например, системное направление в управлении развивал А.А. Богданов. В 1897 г. был издан его труд «Краткий курс экономической науки», в 1913–1917 гг. — «Всеобщая организационная наука», где были высказаны идеи изоморфизма различных организационных структур; в рамках тектологии был разработан ряд понятий — «цепная связь», «закон наименьших», или «принцип минимума», и т. п. Системный подход пытаются использовать и правоведы — Л.И. Петражицкий, Е.В. Васьковский, Н.М. Коркунов и др. Причем серьезных системных исследований в области права пока нет.

В качестве второй причины зарождения юридической мысли о системе права можно выделить сложившееся отношение к праву после Октябрьской

¹ См.: Платон. Тезетет // Собр. соч. : в 4 т. М., 1993. Т. 2. С. 192–274.

² См.: Философия / под ред. В.Н. Лавриненко. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 275–276.

революции 1917 г. В условиях победы пролетариата юридическая мысль была направлена на создание нового учения о праве, опирающегося на марксистско-ленинскую теорию права. По сути это был процесс формирования и развития советской марксистско-ленинской теории права и юридической науки в целом, отрицающих иные представления и учения о праве. При этом авторы в своих исследованиях для объяснения целостности, упорядоченности, организованности права использовали системный метод.

Заметную роль в процессе исследования права как системы сыграл П.И. Стучка. В работе «Революционная роль права и государства», изданной в 1921 г., он определил право как систему (или порядок) общественных отношений, соответствующую интересам господствующего класса и охраняемую «организованной силой его (т. е. этого класса)»¹. Такой подход в теории права был назван классово-социологическим.

Анализируя дефиницию права П.И. Стучки, можно выделить несколько моментов. Во-первых, «систему» автор отождествлял с «порядком». Более того, в 1924 г., пытаясь уточнить свое определение права, П.И. Стучка писал: «В последнее время я вместо “система” и т. д. поставил слова “форма организации”»². Такое отношение к понятию «система» объясняется уровнем научного знания о системе. В 1920-е гг. система рассматривалась именно как порядок, организация и т. п., при которых объекты образуют единое целое. Однако теоретическое обоснование того, каким образом это происходит, появится несколько позже, когда Л. Берталини предложил научному миру общую теорию систем.

Во-вторых, П.И. Стучка подчеркивал классовый характер права. Эту позицию он занял еще в 1919 г., когда велась подготовка проекта «Руководящих начал по уголовному праву РСФСР»³, где давалось общее определение права. Первоначальный проект этого документа был подготовлен М.Ю. Козловским, однако его доработка шла при активном участии и под руководством П.И. Стучки. Защищая позицию Наркомюста, он утверждал, что его взгляд на право «основывается на верной, а именно классовой точке зрения». Он даже заметил, что «интерес господствующего класса является основным содержанием, основной характеристикой всякого права»⁴.

В-третьих, П.И. Стучка считал, что право имеет государственно-охранительный характер. При этом автор не относил «к числу признаков права нормативное его качество». Но это отнюдь не означает, что П.И. Стучка отвергал правовые нормы, как не отвергал он и то, что право находит в них свое выражение. «Будучи юристом высокого теоретического уровня и большого практического диапазона»⁵, он называл правовой нормой, или законом, «принудительное правило, исходящее от государства и относящееся к области права»⁶. Он не исключал, что определение права

¹ Стучка П.И. Революционная роль права и государства. М., 1921. С. 13.

² Его же. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 58.

³ См.: СУ РСФСР. 1919. № 66, ст. 590.

⁴ Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. С. 58.

⁵ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. М., 2009. С. 202.

⁶ Стучка П.И. Революционная роль права и государства. С. 102.

может содержать указание «на систему норм, которыми охраняется система реальных общественных отношений»¹.

Признавая необходимость разработки более совершенного понятия системы права, П.И. Стучка впоследствии определял его как «форму организации общественных отношений», а под влиянием критики — как систему норм (при обязательном условии признания классового интереса в праве) «вместе или рядом» с системой общественных отношений. Тем не менее автор неоднократно возвращался к первоначальному варианту своей дефиниции, которую он сформулировал при подготовке «Руководящих начал», считая ее наиболее соответствующей марксистскому пониманию права².

Несколько по-иному определял систему права другой яркий представитель того времени Е.Б. Пашуканис. В отличие от П.И. Стучки, он рассматривал право как систему правовых отношений³. При этом он не исключал возможность рассмотрения проблемы права в качестве проблемы определенного общественного отношения. Считая определение П.И. Стучки абстрактным и, следовательно, формальным, несмотря на использование признаков классового порядка, Е.Б. Пашуканис предложил выявить специфику права как общественного отношения особого рода.

Развивая эту идею, Е.Б. Пашуканис установил, что право имеет в своей основе рыночный обмен между равными и независимыми субъектами⁴. «Одновременно с тем, — пишет он, — как продукт труда приобретает свойства товара и становится носителем стоимости, человек приобретает свойства юридического субъекта и становится носителем права»⁵. Так, «экономические отношения в своем реальном движении становятся источником юридического отношения»⁶. Поэтому «развитие права как системы было вызвано не потребностями господства», а «потребностью торгового оборота»⁷.

Поскольку Е.Б. Пашуканис в своей концепции исходил из того, что система права строится на основе меновых, рыночных отношений, в теории права она была именована как «меновая». Иначе говоря, в основе его правового учения лежала идея о системе права как своеобразной форме правовой коммуникации, возникающей на основе обменных отношений⁸. Сближая форму права и форму товара, Е.Б. Пашуканис выводит понятие права из меновых отношений товаровладельцев⁹.

¹ Иоффе О.С. Указ. соч. С. 203.

² См.: Алексеева Л.Б., Шаров А.Н. П.И. Стучка о государстве и праве // Правоведение. 1965. № 3. С. 136.

³ См.: Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм. Изд. 3-е. М., 1927. С. 41.

⁴ См.: Протопопов Е.Е. Политико-правовые взгляды Е.Б. Пашуканиса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

⁵ Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 105–106.

⁶ *Его же*. Общая теория права и марксизм. С. 53.

⁷ *Его же*. Избранные произведения по общей теории права и государства. С. 111.

⁸ См.: Мороз Е.В. Тоталитаризм в политической мысли XX века : учебное пособие. Кемерово, 2008. С. 78.

⁹ См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 158.

Е.Б. Пашуканис, как и П.И. Стучка, в основном под воздействием критики, пытался совершенствовать свой подход к системе права. Причем это касалось лишь классовой составляющей его концепции. Так, в середине 1930-х гг. Е.Б. Пашуканис, учитывая, что в стране в основном построено бесклассовое социалистическое общество, выдвинул концепцию «социалистического права». Он пересмотрел свои прежние позиции, в частности, концепцию «буржуазности» всякого права и другие как «антимарксистскую путаницу»¹. «Великая социалистическая Октябрьская революция, — писал он, — нанесла удар капиталистической частной собственности и положила начало новой социалистической системе права. В этом основное и главное для понимания советского права, его социалистической сущности “как права пролетарского государства”»². Таким образом, его мысль направлена на советское право как право социалистическое. Вместе с тем Е.Б. Пашуканис признавал и развивал представления о «системе советского права», «системе советского социалистического права»³.

Конечно, были и другие подходы, например, о праве как порядке общественных отношений, устанавливаемом господствующим классом в своих классовых интересах и охраняемом организованной силой этого класса (А. Малицкий)⁴.

Однако именно подходы Е.Б. Пашуканиса и П.И. Стучки, находящиеся в противоречии, стали своеобразным толчком для дальнейшего развития вопросов правопонимания. Так, после выступления с докладом Л.М. Когановича 4 ноября 1929 г. в Институте советского строительства и права Коммунистической академии, в котором он изложил дальнейший курс партии на усиление диктатуры, обострилась борьба между двумя основными позициями в советском правоведении — Е.Б. Пашуканиса и П.И. Стучки⁵.

С одной стороны, требовалась единая «правильная», т. е. совпадающая с «генеральной линией» партии позиция правопонимания, а, с другой, — основные позиции виднейших представителей марксистско-ленинской теории права⁶ Е.Б. Пашуканиса и П.И. Стучки находились в явном противоречии. Поэтому в 1931 г. был созван I Всесоюзный съезд марксистов-государственников и правоведов. Однако попытка соединить несовместимые друг с другом представления о праве Е.Б. Пашуканиса и П.И. Стучки не удалась — единого подхода и тем более «генеральной линии» в правопонимании выработано не было. Более того, споры между различными концепциями и, прежде всего, П.И. Стучки и Е.Б. Пашуканиса, «продолжались и даже усиливались и ужесточались»⁷.

Итак, отечественная юридическая мысль о системе права зарождалась под воздействием двух основных факторов: развития системного подхода в

¹ *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 164–165.

² *Пашуканис Е.* Государство и право при социализме // Советское государство. 1936. № 3. С. 11.

³ См.: *Его же.* Сталинская Конституция и социалистическая законность // Советское государство. 1936. № 4. С. 23, 28.

⁴ См.: *Малицкий А.* Советская Конституция. 2-е изд. Харьков, 1925. С. 5.

⁵ См.: *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 174.

⁶ См.: Резолюция I Всесоюзного съезда марксистов-государственников и правовиков по докладом Е. Пашуканиса и Я. Бермана // Советское государство и революция права. 1931. № 3. С. 141.

⁷ *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 174.

различных областях знания и государственной политики в области права. При этом преобладающим можно считать второй фактор. Ключевую роль в этом процессе сыграли советские юристы Е.Б. Пашуканис и П.И. Стучка, которые в своих исследованиях заложили фундамент конструкции системы права. К сожалению, после смерти в 1932 г. П.И. Стучки, ареста и казни в 1937 г. Е.Б. Пашуканиса их труды до «хрущевской оттепели» почти не упоминались.

Н.В. Тарасова,

ст. преподаватель Астраханского
государственного технического университета
sovetsniklaw@yandex.ru

Жилищное законодательство как объект административно-правовой охраны

Аннотация: проблема административно-правового регулирования жилищного законодательства является одним из актуальных направлений государственной политики. В рамках комплексной отрасли жилищного законодательства регулирование отношений осуществляется посредством административно-правовых норм. В статье рассматриваются понятие и содержание административно-правовой охраны.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; методы административно-правового воздействия; жилищно-коммунальная сфера; административно-правовые отношения.

Summary: the problem of Administrative legal regulation of housing legislation is one of actual areas of state policy. Within the framework of complex branch of housing legislation the regulation of relations is effectuated by administrative-law norms. The author of the article described the term and the content of administrative-law protection.

Key words: administrative-law regulation; methods of administrative-law impact; housing — communal sphere; administrative-law relations.

Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту — обязанностью государства (ст. 2). К числу конституционно признаваемых и защищаемых прав и свобод человека и гражданина относится право на жилище (ст. 40), которому корреспондирует обязанность государства создавать условия для осуществления данного права (ст. 40, ч. 2), что, кстати, объясняет введение категории «жилое помещение» в жилищное законодательство и использование ее в административно-правовом регулировании¹. Тем самым конституционно определена важность создания и должного функционирования административно-правового механизма реализации права на жилище.

Современное жилищное законодательство — с учетом его особой важности для защиты прав и свобод человека и гражданина и социальных интересов общества в целом — максимально унифицировано путем кодификации. Принятие Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ) — фундамента жи-

¹ Именно за нарушение правил пользования жилыми помещениями (ст. 7.21), правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений (ст. 7.22) установлена административная ответственность в административно-деликтном законе.

лишнего законодательства — продемонстрировало окончательное изменение подходов к сущности социального государства вообще и к реализации права российских граждан на жилище в частности.

Современная правовая наука считает признанным тот факт, что жилищное законодательство содержит объединенные функциональным единством разноотраслевые нормы, которые призваны регулировать жилищные отношения, т. е. представляет собой комплексную отрасль законодательства. Характеристика комплексности, как правило, базируется на исследовании предмета и метода правового регулирования, исходя из которых жилищные отношения (ч. 1 ст. 4 ЖК РФ) разделяют на две группы: частные и публичные.

К первой группе относятся отношения по владению и пользованию на условиях жилищного найма (социальный наем и наем жилого помещения) или безвозмездного пользования чужой жилой площадью, принадлежащей другим субъектам права собственности на жилище; осуществлению правомочий владения и пользования собственником своего жилья, а также вещных прав других лиц, проживающих совместно с собственниками.

В свою очередь группа публичных отношений включает: управление собственностью на жилище, в частности, управление публичными формами собственности в условиях рынка жилья; систему государственных органов управления и их полномочия; организацию эксплуатации и ремонта жилищного фонда; функционирование жилищного хозяйства; государственный технический учет жилищного фонда, контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда; учет граждан, нуждающихся в жилом помещении, распределение, перераспределение и предоставление жилых помещений в домах публичных форм собственности. По поводу публично-правового характера данной группы отношений решительно высказывается и судебная практика¹.

Каждая из групп отношений обладает своими особенностями, признаками, которые и призваны отличить одну от другой, а также имеет установочные цели, каковыми является реализация соответственно частных и публичных интересов. Если частный интерес «коренится в основном в отношениях собственности»², то публичный — как системообразующее явление — выступает в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений³ и, по утверждению Ю.А. Тихомирова, закрепляясь в Конституции, служит правообразующим для всех отраслей публичного права⁴.

Следует подчеркнуть, что встречающиеся в юридической литературе негативные воззрения на включение административно-правовых отношений в

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2876.

² *Нешатаева Т.Н.* О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург, 1999. С. 38.

³ См.: *Корельский В.М.* О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. В.Д. Перевалов. Екатеринбург, 1999. С. 53.

⁴ См.: *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 4.

жилищное законодательство и характеристика частных и публичных начал как взаимоисключающих и полярных¹ вызывает у нас критическое отношение и не находит поддержки ни в научных кругах², ни в употребляемой неоднократно Конституционным Судом универсальной формуле, имеющей значение правового принципа, баланса частных и публичных интересов³.

Разнообразием интересов в жилищной сфере продиктовано и наличие двух методов правового регулирования.

Так, гражданско-правовой метод регулирования жилищного законодательства основывается на равенстве сторон правоотношения. Применительно к жилищному законодательству Гражданский кодекс РФ (ст. 672) закрепил за собой регулирование основного жилищного обязательства — договора найма жилого помещения (гл. 35), получившего в научной литературе эпитет «коммерческий»⁴. Жилищному законодательству «поручено» урегулировать договор социального найма жилого помещения. Обе разновидности жилищного найма имеют одно происхождение, они регулируются гражданским правом: в одном случае эти отношения возникают классически — из свободы договора, в другом — жилищные права и обязанности возникают тоже из договора, но заключенного на основании акта госоргана или органа местного самоуправления, поскольку предоставляется жилое помещение из публичных жилищных фондов, и решение о заключении договора в связи с превышением спроса над предложением принимается централизованно.

При регулировании административно-правовым (императивным) методом возникают публично-правовые отношения, построенные на началах субординации субъектов. Регулирование в этом случае основано на властно-императивных началах, юридическая энергия идет только сверху — от государственных органов. Использование этого метода свойственно системе государственного управления в жилищной сфере в целом и управления государственным (муниципальным) жилищным фондом в частности. Осуществляется контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда (независимо от его формы собственности), соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, соответствием качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства, соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства. В целом, органами государственной власти и органами местного самоуправления обеспечиваются условия для

¹ См.: *Асланян Н.П.* Основные начала российского частного права. Иркутск, 2001. С. 198; *Сулова С.И.* К вопросу об основных началах жилищного и гражданского законодательства // *Мировой судья.* 2010. № 2. С. 7–10.

² См.: *Административное право* : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 194.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2006. № 3, ст. 335. Аналогичная позиция выражена в Решении Европейского суда по правам человека от 21 февраля 1986 г. «По делу Джеймс и другие (James and Others) против Соединенного Королевства» // *Европейский суд по правам человека: Избранные решения*: Сер. А. № 98-А. С. 50.

⁴ См. подробнее: *Литовкин В.Н.* Жилищное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // *Журнал российского права.* 2010. № 1. С. 47–53.

реализации гражданами права на жилище, что, кстати, жилищным законом возведено в ранг законодательного принципа (ч. 1 ст. 1 ЖК РФ).

К данному типу регулирования относится также административное принуждение, включающее в себя действия компетентных государственных органов и должностных лиц по привлечению к административной ответственности субъектов административных правонарушений в жилищной сфере и, в частности, сами меры административного наказания.

Таким образом, жилищное законодательство, обладая одним объектом регулирования — жилым помещением, отличается множественностью (разнородностью) отношений по предмету, методу правового воздействия, а фактор комплексности позволяет законодателю системно подойти к регулированию всей социальной технологической цепочки, механизма удовлетворения жилищных потребностей граждан, привлекая объединенные функциональным единством, разноотраслевые нормы, которые призваны регулировать жилищные отношения.

Как следует из ст. 5 ЖК РФ, непосредственно сам Жилищный кодекс, принятые в соответствии с ним иные нормативные правовые акты образуют систему жилищного законодательства и создают основу реализации конституционного права на жилище и его административно-правовой охраны.

Потребность в административно-правовой охране жилищных прав граждан закономерно вытекает из усложнения характера и структуры экономических отношений, приватизации государственной и общественной собственности, значительного увеличения числа граждан, располагающих различными формами и видами собственности и нуждающихся в ее охране.

Проблемы административно-правовой охраны собственности стали находить свое отражение уже в советской литературе послевоенного периода, где под охраной, первоначально рассматриваемой в узком смысле слова, понимались отмена и приостановление незаконных решений и распоряжений органов власти, касающихся изъятия и передачи объектов социалистической собственности от одного субъекта к другому¹.

Определенным шагом вперед был вывод о том, что административное право охраняет собственность двумя способами: путем применения санкций к правонарушителям в виде предупреждения, штрафа, исправительных работ, конфискации, приостановления работы объектов социалистической собственности, находящихся в аварийном состоянии, и лишения отдельных лиц права управления объектами социалистической собственности, лишения премий и званий, ареста, а также посредством установления прав и обязанностей участников административно-правовых отношений по управлению и охране социалистической собственности, а административно-правовые средства ее охраны имеют предупредительное, профилактическое назначение².

¹ См.: Григорьев В.К. Административно-правовые способы защиты социалистической собственности // Советское государство и право. 1949. № 8. С. 39. Заметим, что первоначально исследования затрагивали вопросы охраны и защиты административно-правовыми методами, в основном, колхозной собственности (см.: Казанцев Н.Д. Право колхозной собственности. М., 1948. С. 153–154).

² См.: Рахлин З.М. Административно-правовая охрана социалистической собственности в СССР // Советское государство и право. 1964. № 1. С. 48.

В результате дальнейших научных исследований административно-правовой способ охраны уже определялся как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов (в процессе хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства) и общественности по предупреждению посягательств на государственное и общественное имущество, организация охраны и непосредственная его охрана, а также применение мер административного воздействия¹. Данная концепция вызвала широкий отклик среди ученых² и получила всестороннее развитие в изысканиях 80-х гг. прошлого столетия³.

Не вдаваясь в теоретические проблемы изыскания охраны собственности, отметим, что в этот период времени научные интересы были сосредоточены не столько вокруг охраны и защиты собственности административно-правовыми методами (средствами, способом), сколько на фундаментальных положениях, показывающих различие гражданско-правовых и административно-правовых имущественных отношений⁴.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что административно-правовую охрану жилищного законодательства в целом можно рассматривать как относительно самостоятельный институт административного права. Как таковой, он состоит из совокупности правовых норм, регулирующих жилищные отношения (организационные, складывающиеся по вертикали на началах власти, подчинения и имущественные, формирующиеся на началах равенства их участников). Административно-правовые способы охраны имущества, жилых помещений от противоправных посягательств имеют многоаспектный характер. Они претерпели качественные изменения за последние двадцать лет. В период существования практически единой социалистической собственности в ведении органов государственного управления,

¹ См.: Резвых В.Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности. М., 1975. С. 23.

² См.: Бахрах Д.Н. Рецензия на монографию Резвых В.Д. «Административно-правовая охрана социалистической собственности» // Социалистическая законность. 1975. № 12. С. 82; Шергин А.П. Рецензия на монографию В.Д. Резвых «Административно-правовая охрана социалистической собственности» // Управление и право. Вып. 2. М., 1975. С. 367–372.

³ См., например: Богданов Б.Е. Государственная система охраны социалистической собственности : лекция. М., 1981. С. 9; Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Органы внутренних дел в административно-правовой борьбе с посягательствами на социалистическую собственность. Горький, 1985. С. 11.

⁴ См.: Аскназий С.И. Гражданское и административное право в социалистической системе воспроизводства // Вопросы государства и права. Ученые записки Ленингр. ун-та. № 129 / отв. ред. А.В. Венедиктов. Л., 1951. С. 66–99; Братусь С.Н. О разграничении гражданско-го и административного права (К вопросу о предмете советского гражданского права) // Проблемы гражданского и административного права / отв. ред. О.С. Иоффе и др. Л., 1962. С. 39–84; Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 6–7, 44–54; Петров Г.И. Предмет советского административного права // Советское государство и право. 1940. № 7. С. 44; Его же. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С. 35–38; Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права / отв. ред. В.Ф. Коток. М.; Л., 1949. С. 38–39; Власов В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С. Советское административное право : учебник. М., 1950. С. 15; Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 97, 100.

осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, находилось подавляющее большинство предприятий и учреждений. Такое положение объективно предопределяло заинтересованность этих органов управления в обеспечении безопасности имущества, в совершенствовании социалистических общественных отношений собственности. Более того, для пользования жилыми помещениями в государственном жилом фонде товарно-денежная форма отношений не имела практического значения. И, несмотря на прогрессивные изменения советского жилищного законодательства за время его существования, в основе его сохранялась система административного распределения жилых помещений с жестким нормированием размера этих помещений, строго ограниченными основаниями лишения права на помещение и символической квартирной платой. После признания и конституционного закрепления равенства всех форм собственности ситуация резко изменилась. В процессе приватизации существенно уменьшилась доля государственной собственности в стране, соответственно сократилась та материальная база, на которой государство могло определять безусловное проведение своей политики в области административно-правовой охраны собственности.

Конституция РФ и действующее административное, жилищное законодательство закрепляют ряд положений, посвященных юридическим процедурам, формам и методам административно-правовой охраны жилищных прав, система которых в развернутом виде состоит из юридических норм (положений) следующих разновидностей: 1) положения (нормы) об источнике жилищных прав граждан; 2) положения о необходимости административно-правовой охраны жилищных прав граждан как обязанности государства, органов государственного управления признавать, соблюдать и защищать эти права; 3) положения о характере административно-правовой охраны жилищных прав граждан; 4) положения о целях и направлениях административно-правовой охраны жилищных прав граждан; 5) положения о структуре административно-правовой охраны жилищных прав граждан (например, установление федерального законодательства и законодательства субъектов РФ); 6) положения о системе органов, осуществляющих административно-правовую охрану жилищных прав граждан; 7) положения о путях, формах и методах осуществления административно-правовой охраны жилищных прав граждан (комплексность, гарантирование, обжалование, административная ответственность, ограничение, обязывание, запрещение).

Нормы-запреты, охранительные нормы (нормы-санкции) используются в административно-правовой охране жилищных прав граждан особенно часто. Так, первые из них рассчитаны на превентивное действие для обеспечения правомерного поведения юридических и физических лиц. Они служат своеобразными индикаторами возможных противоправных действий. В свою очередь, охранительные нормы выступают как средство применения мер административной ответственности за правонарушения в жилищной сфере.

Вместе с тем соотношение административно-правовых норм (положений) по методу воздействия на поведение субъектов в жилищных отношениях постепенно изменяется. Если раньше доминировали обязывающие

и запрещающие нормы, то в настоящее время происходит увеличение уполномочивающих и рекомендуемых норм.

Важное значение в определении административно-правовой охраны жилищного законодательства имеет и процессуальный порядок реализации норм права, защищающих от противоправных посягательств, когда данные нормы призваны обеспечить реализацию компетенции органов исполнительной власти по выполнению конституционных положений, законов и иных нормативных правовых актов об охране жилых помещений. При этом существенным является то, что, реализуя законы в определенной процессуальной форме, органы исполнительной власти сами осуществляют правотворчество.

Таким образом, совокупность всех норм (материальных и процессуальных) призвана определить в соответствии с динамично развивающимися предметом, методом и системой административного права основные элементы административно-правовой охраны жилищного законодательства и специфику их функционирования. Большое значение имеет правильное определение субъектов, призванных обеспечить состояние защищенности (безопасности) имущества от противоправных посягательств, место и роль каждого из них в этой системе. В качестве таковых можно назвать: органы исполнительной власти (их должностные лица); предприятия, учреждения и организации; граждан России и их общественные объединения.

Административно-правовая охрана права жилищного законодательства является одним из методов государственного воздействия, что обусловлено представлением ее как особой системы мер административно-правового характера, осуществляемых органами исполнительной власти по охране жилищных прав. Содержание административно-правовых мер в жилищной сфере проявляется, например, в следующем: утверждение конкретных (адресных) заданий (комплексный капитальный ремонт и модернизация многоквартирных домов); выдача предписаний о совершении определенных действий, удовлетворении законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий (отказ в осуществлении перевода жилого помещения в нежилое или наоборот); выдача разрешений (согласований) различного рода (согласование переустройства и перепланировки жилого помещения); осуществление регистрации прав собственников жилья; осуществление контроля и надзора за правильным использованием жилого помещения (соблюдение правил пользования жилым помещением); разрешение споров между участниками (субъектами) процесса; применение административно-принудительных мер.

Итак, под административно-правовой охраной жилищного законодательства следует понимать деятельность уполномоченных субъектов, во-первых, по созданию оптимальных условий и выработке необходимых средств, гарантирующих гражданам реализацию жилищных прав; во-вторых, по рассмотрению в административном порядке жалоб на действия (бездействие) и решения органов исполнительной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающих жилищные права; в-третьих, по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на право собственности на жилые помещения и установленный порядок их использования.

С.Ю. Каплин,
аспирант Института права
Самарского государственного
экономического университета
kkkaplin@mail.ru

Некоторые особенности моделей корпораций

Аннотация: приведенные в статье модели корпораций позволяют определить их наиболее характерные черты и ознакомиться с природой их формирования. Данная статья раскрывает отличительные особенности существующих моделей корпораций в мире современной экономики, их положительные и отрицательные стороны.

Ключевые слова: акции; корпоративная система; модели корпораций; предпринимательские корпорации; товарищества.

Summary: in the article the model allows corporations to identify their salient features and to get acquainted with the nature of their formation. The article reveals the distinctive features of existing models of corporations in the world of the modern economy, and their positive and negative sides.

Key words: action; corporate system; models of corporations; business corporations; partnerships.

Особенности организации корпоративных систем в различных развитых в экономическом отношении странах позволяют выделить три типичные модели: американскую (англо-саксонскую), континентально-европейскую и японскую (азиатскую). Существуют также особенности корпоративного строительства в арабских странах и Латинской Америке, но опыт этих регионов менее интересен для российской практики.

Главное отличие, существование которого позволяет сделать вывод о наличии нескольких моделей корпораций, состоит в определении того, что же образует корпорацию как юридическое лицо, объединяющее различные заинтересованные группы для достижения общих целей, реализации общих интересов, т. е. какие из заинтересованных групп включаются в корпорацию, а какие остаются за ее границами¹.

Концентрация капитала определяет взаимоотношения между участниками корпорации и ее администрацией, а также между самими держателями акций или частей уставного капитала. Чем больший капитал объединяет корпорация, тем более в ней собственность отдаляется от управления. Эту закономерность заметил Адольф Берли, который предлагает различать четыре самостоятельные стадии развития и соответствующие им виды современных корпораций².

На первой стадии держатели акций обладают полным контролем за действиями администрации корпорации. Круг собственников незначителен. Многие из них сами трудятся в данной корпорации. Они интересуются не только тем, какую прибыль должны получить, но и тем, как лучше и эффективнее построить деятельность корпорации, чтобы увеличить ее прибыльность.

¹ См.: Кочетков Г.Б., Сулян В.Б. Корпорация: американская модель. СПб., 2005. С. 10.

² См.: Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности : учебник для вузов. М., 1995. С. 33.

Затем на смену им приходят корпорации, в которых определенная группа держателей акций с помощью контрольного пакета осуществляет фактический контроль в корпорации. Лишь эта группа акционеров способна добиться проведения своих решений, предложений в жизнь. Несмотря на то, что каждый из остальных акционеров обладает правом голоса, у них не хватает организованности, чтобы объединить голоса и настоять на принятии какого-либо решения.

На третьей стадии многие из крупных корпораций благодаря рассеиванию акций среди населения становятся корпорациями, контроль над которыми полностью переходит в руки администрации предприятия. На этой стадии развития корпораций используются такие правовые приемы во взаимоотношениях администрации корпорации с акционерами, как выдача держателям акций доверенностей на право голосования, введение неголосующих акций и т. п.

И, наконец, на четвертой стадии развития происходит объединение разбросанных по стране многочисленных держателей акций с крупными страховыми компаниями, пенсионными фондами и другими частными объединениями, которые на вклады и сбережения своих клиентов (граждан) приобретают подавляющую часть акций, выпускаемых корпорациями. Благодаря этому подобные объединения получают возможность контролировать действия администрации корпораций. Обращение граждан к помощи различных инвестиционных и других фондов, страховых компаний становится вынужденным не только по причине удобства, позволяющего экономить силы и время, затраченные на общение с корпорацией, держателями акций которой они являются. Гораздо выгоднее иметь дело с крупными держателями акций, в качестве которых и выступают фонды и компании, берущие на себя задачу предварительного аккумуляирования сбережений граждан. И самим корпорациям невыгодно поддерживать связь с каждым из мелких держателей акций¹.

Характеризуя модели корпораций в различных правовых системах зарубежных стран, хотелось бы отметить научный труд Г.Б. Кочеткова и В.Б. Супян, которые достаточно подробно систематизировали основные виды корпораций, раскрыли вопросы их формирования и управления.

Корпорации в англо-саксонской системе права. Основной особенностью этой модели является то, что только акционеры корпорации имеют право влиять на принятие стратегических решений и политику организации. Интересы корпорации тождественны интересам ее акционеров как организованной группы. Работники, составляющие нанятую группу и призванные выполнять установки владельцев, в корпорацию не входят. При этом они могут выступать как агенты акционеров, которым делегируются ограниченные права по оперативному управлению корпорацией².

Для американской модели характерным является высокая раздробленность пакета акций корпорации. Это означает, что ни один из акционеров не имеет возможности контролировать действия менеджмента. Контроль становится реальным только в результате коллективных усилий акционеров.

¹ См.: *Кашанина Т.В.* Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. С. 33.

² См.: *Кочетков Г.Б., Супян В.Б.* Указ. соч. С. 10.

Таким образом, ликвидный рынок корпоративных акций становится одним из факторов внешнего контроля деятельности корпораций и поддержания эффективности.

Кроме того, описываемая модель отводит второстепенную роль государству, которое в американской традиции рассматривается как нежелательный элемент корпоративного строительства. Участие государства должно быть минимальным и ограничиваться лишь установлением «правил игры», одинаковых для всех участников рынка¹.

В научных трудах правоведов и экономистов встречается деление корпораций на следующие группы: публичные, полупубличные, предпринимательские и непредпринимательские.

К *публичным* корпорациям относятся государственные и муниципальные органы (города, округа, селения). Они являются подразделениями государственного аппарата, наделены соответствующим властными полномочиями и осуществляют управленческую деятельность в пределах определенной территории. В континентальной системе права эта группа организаций называется государственными органами и не относится к числу корпораций².

Полупубличными считаются корпорации, служащие общим нуждам населения, например, корпорации в области снабжения населения газом, водой, электричеством, корпорации по ирригации, железнодорожные корпорации и т. п. В этом случае термином «корпорация» называются организации, существующие на деньги налогоплательщиков и осуществляющие функции по обслуживанию определенных общих потребностей населения. К числу полупубличных корпораций относятся и предприятия, акции которых принадлежат государству и являются государственной формой собственности (предприятия оборонного, космического комплекса)³.

Все остальные корпорации относятся к категории частных, т. е. тех, в создании которых государство не принимает участия и которые образованы по инициативе граждан для осуществления ими своих частных интересов.

В отличие от континентального права, англо-саксонская система права определяет предпринимательскую корпорацию как акционерное общество, т. е. превалирует узкое понимание корпорации. Общая правоспособность означает, что корпорация может заниматься любым видом допускаемой государством предпринимательской деятельности, если ее устав не предусматривает более узких целей.

Корпорации в континентальной системе права. В Европе преобладает модель, для которой характерно включение в корпорацию всех основных заинтересованных групп: акционеров, финансовых структур, организованных

¹ См.: Кочетков Г.Б., Сулян В.Б. Указ. соч. С. 11–13.

² См.: Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. С. 20. См. также: Шиткина И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление: научно-практ. издание. М., 2008. С. 5; Кашанина Т.В. Корпоративное право : учебник. М., 2008. С. 133; Сыроедова О.Н. Проблемы юридической личности в законодательстве США // Правоведение. 1992. № 4. С. 26.

³ См.: Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. С. 20. См. также: Шиткина И.С. Указ. соч. С. 5; Кашанина Т.В. Корпоративное право. С. 133; Сыроедова О.Н. Указ. соч. С. 26.

работников, государства. Социальное партнерство правительства, труда и капитала исторически закреплено в самих структурах управления корпорациями в законах, регулирующих хозяйственную деятельность во многих европейских странах¹.

В континентальном праве понятие корпорации в основном совпадает с понятием юридического лица. Поэтому корпорацию можно определить как коллективное образование, организацию, признанную юридическим лицом, основанную на объединенных капиталах и осуществляющую какую-либо социально-полезную деятельность².

Таким образом, корпорация — определенным образом организованный коллектив лиц и капиталов, характеризующийся общими групповыми интересами для выполнения какой-либо социально полезной деятельности и наделенный статусом юридического лица.

Понятие корпорации в континентальном праве, с одной стороны, шире, чем в англо-саксонской, поскольку в него включаются такие объединения лиц, которые согласно праву США и Англии либо таковыми не считаются, либо практически отсутствуют, например, товарищества, государственные учреждения и предприятия. Но, с другой стороны, к числу корпораций в англо-саксонском праве относятся такие, которые в континентальном праве Европы вообще не признаются юридическими лицами и, соответственно, корпорациями. Речь идет о государственных органах, занимающихся управленческой деятельностью. Иными словами, корпорации в системе континентального права отличаются большим разнообразием, нежели в системе общего права.

Важной особенностью корпораций в системе континентального права является существование среди них значительного количества государственных корпораций (фабрик, хозяйств), а также государственных (госбюджетных) учреждений.

Государственные предприятия основаны на собственности, принадлежащей государству, которое передает имущество на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления коллективам этих предприятий. Подобных предприятий практически нет в США и Англии³.

Еще одна особенность корпораций в системе континентального права состоит в существовании тесных отношений между участниками корпорации. Правовое положение акционеров по континентальной системе права отличается большей свободой и равенством. Иначе можно сказать, что оно основано на принципе соподчиненности и соучастия в управлении.

Японская модель корпораций. Японская модель образовалась в результате внедрения американской модели управления, в которой акционеры составляют юридическую основу корпорации. Однако в сочетании с сильной национальной традицией организации жизни общества она дала особую ее разновидность.

¹ См.: Кочетков Г.Б., Супян В.Б. Указ. соч. С. 13.

² См.: Кашанина Т.В. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. С. 28.

³ См.: Там же. С. 30.

В этой модели установлен принцип, согласно которому стратегически важные для страны виды бизнеса должны создаваться и поддерживаться на начальных этапах своего развития государством. Таким образом, японское государство, как правило, сначала создает, а затем приватизирует успешно работающие новые корпорации во имя достижения общественных целей¹.

Для Японии наиболее характерны общественные образования (так называемые «кейрецу») — некие конгломераты, включающие в себя банки, финансовые и страховые компании, группы промышленных компаний, торговые фирмы.

Организации, входящие в кейрецу, связаны между собой через перекрестное владение акциями. На вершине кейрецу находится один из главных коммерческих банков страны, являющийся источником финансирования для группы. Кейрецу свойственна жесткая иерархия производственных компаний и сбытовых организаций. Вся эта система поддерживается государством, которое также защищает ее от посягательств со стороны иностранных корпоративных налетчиков.

Корпорация для японцев — это не формальная система хозяйственных отношений, а часть общественной жизни, построенная на тех же статусных отношениях, что и общество в целом².

Сравнивая различные модели корпораций, можно отметить, что основным недостатком американской модели считается ее излишняя ориентированность на краткосрочные интересы инвесторов, которой способствует высокая прозрачность отношений. Континентальную и японскую модели критикуют главным образом за довольно частые внутренние конфликты, например, когда банки одновременно выступают в качестве акционеров и кредиторов, что приводит к выдаче не возвращаемых кредитов (Германия) или кредитованию заранее неэффективных программ в угоду стабильности (Япония). Однако более серьезная критика этих моделей связана с ролью государства, с тем, что в них сознательно ограничивается свобода конкуренции³.

По всей видимости, развитие корпоративных моделей управления будет идти в сторону сближения японской и германской моделей с американской. На такое развитие указывают ряд моментов и некоторые общие мировые тенденции: общая глобализация хозяйственной деятельности и увеличение числа корпораций, организующих свою деятельность в нескольких регионах мира; формирование мировой финансовой системы и усиление интернациональных связей фондовых рынков; международные слияния и поглощения; широкое внедрение информационных технологий; общие мировые интеграционные процессы.

В известном смысле Россия повторяет исторический эксперимент Японии. Так же, как в этой стране, корпорация у нас законодательно ограничена только акционерами. И так же, как в Японии, внедрение американской модели столкнулось с реалиями российской действительности: сильным влиянием

¹ См.: Кочетков Г.Б., Сулян В.Б. Указ. соч. С. 18.

² См.: Там же. С. 21.

³ См.: Там же. С. 21–22.

идеологии на менеджмент и рабочих, претензиями работников на право управлять новыми корпорациями посредством советов трудовых коллективов, влиянием на выборы директоров предприятий и т. п.

Думается, что к российской модели корпоративного управления наиболее приближена японская, однако она обладает и собственными индивидуальными признаками, сформировавшимися под влиянием особенных, субъективно-государственных факторов, к которым можно отнести: централизацию власти; слабое развитие корпоративной демократии и доминирование крупных собственников; сращивание банковского капитала и промышленности; формирование олигархических структур.

Следует отметить, что в странах, где доминируют японская и континентальная модели и их разновидности, значительно выше уровень коррумпированности, непрозрачности хозяйственных трансакций и, как следствие, уровень промышленного шпионажа и криминальности.

Рассматривая российскую модель корпорации, можно сделать два важных вывода. Во-первых, российская национальная модель корпорации как субъекта экономики находится в стадии формирования. В настоящее время эта модель содержит в себе комбинацию производственно-технологических генетических основ советского предприятия и разнотипных рыночных организационно-правовых и институциональных элементов (германских, американских и в малой степени японских). Во-вторых, российские компании еще недостаточно экономически выражены на фондовом рынке, что связано с низким темпом экономического роста, задержкой реструктуризации предприятий, проблемами менеджмента и кризисным состоянием финансовой системы. Это находит отражение в том, что число корпораций как интегрированных финансово-промышленных структур, хоть как-то сопоставимых с лидерами мировой экономики, составляет 15–20 компаний, в основном сырьевых отраслей.

Опыт формирования корпораций в России относительно невелик. Многолетнее существование социалистической экономики в нашей стране не способствовало развитию свободной экономической конкуренции хозяйствующих субъектов. Присутствие российских компаний на мировом рынке незначительно, что, безусловно, влияет на интеграцию корпораций, их взаимодействие и сращивание.

Российским корпорациям еще предстоит пройти характерные фазы развития: концентрацию капитала (слияние и поглощение, создание стратегических альянсов); глобализацию деятельности (распространение товаров и услуг, создание дочерних структур на наиболее привлекательных зарубежных рынках); интернационализацию капитала (рост транснациональных компаний, привлечение наиболее дешевых инвестиций, независимо от страны их происхождения); диверсификацию форм и направлений деятельности; использование новейших технологий для обеспечения связи, управления и создания новых видов расчетно-платежных средств и сред; соблюдение требований международных стандартов регулирования национальных рынков (капитала, товаров, услуг, труда)¹.

¹ См.: *Валюхов С.Г., Гаджиметов Б.Э., Часов Е.М.* Крупные корпорации — «каркас» эффективной экономики // Конверсия в машиностроении. 2008. № 2. С. 98.

Таким образом, анализ приведенных выше моделей корпораций позволяет определить их наиболее характерные черты и ознакомиться с природой их формирования. Поскольку институт корпорации и корпоративного права в России еще достаточно молодой и только начинает формироваться, стоит обратить внимание на положительный опыт зарубежных стран.

Е.А. Кузьмина,
аспирант Саратовской государственной
академии права
kttp@sgap.ru

Блогосфера как форма коммуникационного политического пространства

***Аннотация:** статья посвящена анализу политических интернет-блогов, изучению их влияния на результат выборов, формирования многосторонней политической коммуникации.*

***Ключевые слова:** блог, интернет, многосторонняя политическая коммуникация.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the political internet-bloggers, study of influence on result of elections, formations of multilateral political communications.*

***Key words:** blog, the Internet, multilateral political communications.*

Интернет как глобальное информационное пространство не только является эффективнейшим средством доступа к информационным ресурсам, накопленным человечеством, но и становится средством распространения массовой информации. Функционирование сети — мощный фактор развития и использования передовых технологий. Несомненно, в будущем Интернет станет ведущим средством массовой информации.

С возникновением электоральной системы кандидаты от различных политических партий изыскивают новые способы привлечения избирателей¹. Интернет предлагает уникальные возможности общения с гражданами, поддерживая и, возможно, даже направляя их участие в политическом процессе, а также распространения информации о себе. Граждане, обладающие информацией о своих политиках, более активно включены в политический процесс, чем те, кто не получает информацию из Интернета и всемирной сети.

Появляются новые способы коммуникативного взаимодействия кандидатов и электората посредством создания кандидатами блогов. Так, Президентские выборы 2004 г. в США стали первыми в мировой истории, на которые оказали влияние блоггеры. В преддверии этих выборов сложилась следующая ситуация. По данным организации Pew Internet & American Life Project, 32 млн американцев (население страны на тот момент составляло

¹ См.: Риви М. Оценка политических веб-сайтов // А.П. Ситников, И.В. Огарь, Н.С. Бахвалова. Политический консалтинг. М., 2004. С. 261.

примерно 290 млн) постоянно или периодически читали блоги¹. Однако 62 % жителей США, имевших доступ в Интернет, о блогах не имели ни малейшего представления. Еще 9 % пользователей читали политические блоги во время избирательной кампании.

В итоге, блоги впервые привлекли особое внимание кандидатов в президенты США. Первопроходцем стал демократ Говард Дин (Howard Dean). Он открыл свой блог, с помощью которого начал общение со своими потенциальными избирателями и сбор пожертвований. Через Интернет он получил \$ 7,4 млн, почти половину от собранной им суммы, причем большинство читателей его интернет-дневника жертвовали суммы, превышающие \$ 100.

В нашей стране блоги политиков стали появляться с 2005 г., особенно активно — перед парламентскими и президентскими выборами 2007–2008 г.

Наиболее известным во всем мире блогом стал «Живой Журнал» (сокращенно ЖЖ), открытый программистом Брэдом Фитцпатриком. Российский сектор ЖЖ в последние годы стал одним из самых динамично развивающихся, сейчас в нем около 2 млн дневников и сообществ, в которых ежедневно появляется более 60 тыс. записей². Помимо ЖЖ получили развитие и сходные российские сервисы — Live Internet, Daily.ru Blogs.mail.ru и др.

Главная российская особенность — это то, что многие дневники имеют ярко выраженную общественно-политическую направленность. Разговоры о политике, пожалуй, самые оживленные в ЖЖ. Создано уже несколько десятков «политических» сообществ, в частности, *izbircom*, *org_ru_politics*, *politart*, *politic_ru*, *political_map*, *politics_ru*, *politclub*, *polit_journal*, *politics*, *politicsforum*, *politideal*, *politika_ru*, *politkniga*, *politnauka*, *politone*, *politpressa_ru*, *politteh*, *preemnik_ru*, *preemniku_net*, *prezident_2008*, *provokatory*, *ru_kremlin*, *ru_opposition*, *ru_politanalys*, *ru_politic*, *ru_politics*, *ru_politik*, *ru_vlast*, *russ_politics*, *svobodaslova*, *vybory2008* и др.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев создал свой блог в ЖЖ. В отличие от своего предшественника, он «не хочет быть застегнутым на все пуговицы» и намерен лично общаться в ЖЖ. Как известно, Дмитрий Медведев является активным пользователем компьютера и уже неоднократно публично проявлял интерес к жизни Интернет-сообщества и большую осведомленность в этой сфере. Как отмечают эксперты, в связи с продолжающимся увеличением числа интернет-пользователей в России появление блога Президента может оказаться чрезвычайно эффективным ходом с точки зрения предвыборных пиар-технологий. Примечательно, что Дмитрий Медведев в очередной раз продемонстрировал свою осведомленность в информационных технологиях и заявил, что каждый госслужащий должен быть полноценным пользователем компьютера.

23 июня 2010 г. во время визита в США Президент России стал обладателем своей странички в системе микроблогов «Твиттер». Первой записью Президента в блоге на платформе «Твиттер» стало приветствие: «Всем

¹ См.: *Boehlert E.* Bloggers on the bus. Free Press, 2009. P. 216–223.

² См.: *Чернышев Ю.Г.* Использование интернет-блогов в политической борьбе. URL: <http://ashpi.asu.ru/studies/2007> (дата обращения: 18.05.10).

привет! Я в Твиттере и это мое первое сообщение!». Затем Президент РФ сообщил о ближайших планах: «Сан-Франциско — очень красивый город. Сегодня поеду в Силиконовую долину, посмотрю Apple, Яндекс, Cisco!» — и поделился видом из окна отеля, разместив фотографию¹. В рамках встречи Д.А. Медведева и главы Cisco System Д. Чемберса — крупнейшего производителя сетевого оборудования — была достигнута договоренность об инвестициях суммы в 1 млрд долларов в развитие высоких технологий в России — создание так называемых «умных и подключенных к Интернету городов».

Количество включивших блог Д.А. Медведева в свой список чтения в «Твиттере» (followers) в первые часы выросло до 12577. Президент США Барак Обама, блог которого читают 4,3 млн пользователей «Твиттера», также добавил и англо-, и русскоязычные блоги Д.А. Медведева в свой список. Таким образом, популярность сайтов, где зарегистрированы главы стран, возрастает с каждым днем.

Можно выделить следующие характерные тенденции использования блогов в политической борьбе:

- 1) использование блогов политиками и политическими партиями для поиска сторонников и координации их действий;
- 2) пропаганда политиками своих идей;
- 3) контрпропаганда, борьба против политических оппонентов.

Применяемые приемы в основном те же, что используются в традиционных СМИ, однако в блогах они приобретают определенную специфику: синдром относительной анонимности и безнаказанности. Авторы, как правило, скрываются за вымышленными именами — «никнеймами», и их довольно трудно привлечь к ответственности за оскорбления, клевету и т. п.

Степень ограниченности аудитории блогов не следует преувеличивать. Во-первых, число пользователей Интернета в России стремительно растет. Во-вторых, аудитория блогов имеет непосредственную связь с интеллектуальной и политической элитой, и она должна служить мощным ретранслятором информации.

Президентские выборы 1996 г. в США ознаменовали собой политическое рождение Интернета. Анализ сайтов кандидатов того периода показал, что хотя качество информации было различным, общий ее объем позволял избирателям проводить собственные «онлайновые» политические исследования. С этого момента исследователи стали работать над созданием стандартов, по которым можно было бы оценить эффективность сайтов всемирной сети. Хотя никаких завершенных стандартов пока не создано, обзор имеющейся литературы позволяет выделить несколько ключевых проблем, которые надо учитывать при оценке эффективности веб-страницы. Они могут быть адаптированы для оценки политических сайтов и организованы в виде аббревиатуры content (содержание), audience (аудитория), purpose (цель), interactivity (интерактивность), timeliness (вид), appearance (актуальность), linkage (соединения)².

¹ См.: URL: <http://twitter.com/kremlinrussia> (дата обращения: 25.06.10).

² См.: Stanyer J. Modern political communication. Cambridge, 2007. P. 142.

Содержание обычно доминирует в процессе разработки или оценки веб-страницы (блога). Однако необходимо помнить, что форма сайта должна всегда следовать за его функцией. Чтобы определить, что должен содержать сайт, нужно сначала исследовать аудиторию и цель сайта.

Определенная заранее аудитория сайта устанавливает как его содержание, так и внешний вид. Сайт кандидата должен быть направлен, по крайней мере, на три аудитории: неопределившихся избирателей, сторонников кандидата, СМИ.

Сайт кампании должен иметь ясную цель, включающую четыре компонента: передать сообщение кандидата; усилить его имидж; организовать кампанию (в первую очередь, добровольцев и пожертвования); уменьшить воздействие посланий конкурента или другой, негативной для кампании, информации.

Термин «интерактивность» относится к многосторонней электронной политической коммуникации. Это то, что отличает веб-сайт от других СМИ. Большинство людей не взаимодействуют с газетой, радио или телевидением. Но они могут взаимодействовать, находясь в сети, с помощью своего компьютера. Интерактивность может быть использована для развлечения, обучения или даже создания «виртуальной близости» — чувства, что человек, с которым вы общаетесь, гораздо ближе к вам, чем это есть на самом деле. Степень доступности кандидата для посетителей зависит от стратегии кампании, хотя правильное использование виртуальной близости может сыграть положительную роль для любой кампании. В общем, чем более интерактивен сайт, тем лучше он воспринимается.

Термин «актуальность» относится к видимому разрыву между моментом, когда пользователь читает послание или документ, и временем, когда это сообщение было в последний раз обновлено. Чрезвычайно важно, чтобы сайт кандидата не отставал от кампании. Новые элементы должны размещаться в сети сразу после того, как они получены. Старые элементы должны убираться, как только они потеряют свою ценность. Хороший сайт обновляется каждый день, очень хороший — каждый час.

Исследователи в области коммуникации давно признали, что информация с сильным компонентом способна захватывать и удерживать внимание человека. Сайт кампании — это отражение кандидата. Небрежные или неорганизованные сайты намекают на наличие тех же качеств в кандидате. Если сайт медленно загружается на обычном компьютере с использованием обычного модема, кандидат будет казаться недоступным для граждан. Если сайту не хватает визуальной целостности, пользователям может показаться, что они «прыгают» по сети, а не путешествуют по одной компактной области Интернета. Хороший сайт — не скучный, но и не мельтешащий. Он приятен для глаз, но всегда преследует цель облегчить доступ к информации.

Всемирная сеть — это новая форма коммуникации, которая сочетает в себе возможности как СМИ, так и межличностного общения. Средний пользователь сети, посещающий сайт, ищет, главным образом, доступ к форме массовой коммуникации или «оптовой политики». Многие привлекательные элементы межличностного общения уже начали появляться на политических

сайтах, предвещая возрождение «розничной политики», которая позволит кандидатам или их виртуальным воплощениям непосредственно взаимодействовать с потенциальными избирателями.

Блог — это самая демократическая из революций, которую когда-либо переживали масс-медиа¹. В отличие от бумажных изданий, создание блога не требует существенных вложений капитала. Разбить свой «огородик» в сетевом пространстве, а также найти необходимое программное обеспечение можно совершенно бесплатно. Существуют также довольно доступные и дешевые сервисы, которые могут за небольшую плату разместить рекламу в блоге, а затем перевести деньги от корпорации за рекламу. Теоретически любой создатель блога может рассчитывать на крупный финансовый успех. Но на практике он должен приложить немало усилий и воображения, чтобы найти нишу, приносящую доход. Следующие парламентские выборы пройдут в 2011 г., президентские — в 2012 г., и уже сейчас появляется все больше блогов политиков, начинается предвыборная гонка. Создание блогов — недорогой процесс. В то же время блог — многосторонняя политическая коммуникация, что открывает ряд преимуществ использования в предвыборной агитации именно этого метода.

¹ См.: *Boehlert E.* Bloggers on the bus. Free Press, 2009. P. 103.

Е.П. Рысина,

*аспирант Саратовской государственной
академии права, младший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru*

К вопросу о средствах правовой политики

***Аннотация:** в статье рассмотрены вопросы сущности средств правовой политики, их возможная классификация, а также значение всей совокупности средств в процессе достижения целей правовой политики.*

***Ключевые слова:** правовая политика, средства правовой политики, классификация, правовое воздействие.*

***Summary:** in the article questions on essence of means of the legal policy, their possible classification, and also value of all set of means in the course of achievement of the purposes of a legal policy are considered.*

***Key words:** the legal policy, means of a legal policy, grouping, legal influence.*

Понятие «средство» является общенаучным, междисциплинарным, его этимологическое происхождение заключено в словах «средний», «срединный», «посредник». Иначе говоря, средство выступает посредником между идеальным предполагаемым образом и реальным практическим результатом. Средствами могут быть любые инструменты, предметы, явления, технологии, способствующие достижению намеченной цели.

Проблема используемых средств в правовой политике представляется сложной и мало разработанной. По-видимому, это связано с самой сущностью явления правовой политики, допускающей одновременное существование в юридической науке различных подходов к ее изучению, толкованию и использованию.

Как уже было отмечено, феномен правовой политики содержит в себе сущностные характеристики и права, и политики, поэтому представляется, что в правовой политике могут быть одновременно использованы средства из этих двух сфер жизни общества.

Виды средств, применяемых в политике, во многом зависят от особенностей конкретного общества, его политической культуры и менталитета. В литературе в качестве основных средств, употребляемых политической властью, можно выделить: 1) средства, возникающие вне сферы политики (традиции, обычаи, деньги, доверие, этические нормы и т. п.); 2) средства, возникающие в сфере политики, создаваемые самой властью или в связи с ней (политическая символика и ритуалы, выборы, переговоры и обещания, митинги и демонстрации, протесты, пропагандистские кампании, лоббирование интересов и т. п.)¹. Однако ответ на вопрос, являются ли вышеперечисленные средства проведения политики одновременно и средствами политики правовой, не столь очевиден. Какова грань между политическими и правовыми средствами, каково их соотношение, при каких обстоятельствах возможна их подмена и каковы последствия — это, безусловно, дискуссионные моменты, требующие дальнейшего изучения и правового разрешения.

По нашему предположению, перечисленные политические средства можно рассматривать и как средства правовой политики в силу того, что они имеют потенциальную (косвенную) способность оказывать влияние на правовую сферу в целом, на формирование и содержательные характеристики законодательства, на устройство государства и механизм его функционирования и т. п. Суждение о том, что любое политическое решение получает (должно получить) соответствующее нормативное закрепление, стало общепризнанным. Причем общественные трансформации могут быть направлены как в положительную сторону, т. е. на расширение различного рода прав и свобод людей и их объединений, их гарантированность и обеспеченность, так и в отрицательную — на более сильное ограничение, что тоже следует признать определенной правовой политикой².

В научных публикациях можно найти как сторонников классификации средств правовой политики на правовые и внеправовые, так и противников такого разграничения. Более единодушны современные представители юридической науки в том, что касается применения в правовой политике юридических средств (Н.И. Матузов, А.П. Коробова и др.)³. Понятием «правовая политика» обозначается законность (легитимность) не столько самой политики в целом, сколько

¹ См.: *Малько А.В., Шундикова К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 200.

² См., например: *Борисов Д.* Сами с голосами // *Независимая газета*. 2010. 18 нояб.; *Родин И.* В закон о массовых мероприятиях внесут изменения // *Независимая газета*. 2010. 17 нояб.

³ См.: *Матузов Н.И.* Понятие и основные приоритеты правовой политики // *Правоведение*. 1997. № 4. С. 15; *Коробова А.П.* Понятие и структура правовой политики // *Правовая политика: теория и практика*. М., 2006. С. 97.

применяемых средств, методов, инструментов, т. е. правовая политика — это политика, осуществляемая с помощью *правовых средств*. При этом одни ученые выводят за пределы правовой политики неправовые средства, например организационные и материально-технические¹. Другие, напротив, признают, что психологические, религиозные, нравственные, технические и иные воздействия на общественные процессы приобретают все большее значение. Следовательно, система средств правовой политики должна включать все многообразие инструментов не только юридического характера, но и тех, которые условно можно определить как предлежитимационные (обеспечивающие процесс легитимации), т. е. средства технологического характера (политические, культурные, экономические и т. д.), создающие реальные условия для последующего формирования и закрепления правовой идеи на законодательном уровне². Под внеправовыми средствами правовой политики М.А. Костенко предлагает понимать средства, напрямую не установленные законодательством, но служащие обеспечительными мерами для формирования и реализации правовой политики и действующие в правовой сфере. Следовательно, фактором, объединяющим их с правовыми средствами, является их воздействие в итоге на изменения в правовой сфере и направленность на реализацию целей правовой политики. Мы придерживаемся того мнения, что внеправовые средства могут применяться на всех стадиях осуществления правовой политики, однако безусловное предпочтение должно отдаваться именно правовым средствам.

Понятие «правовые средства» признается в современной научной литературе одной из фундаментальных категорий в области юридических знаний³. Проблема правовых средств возникла и получила разработку в рамках инструментальной теории права, представляющей новой, современный подход к пониманию права⁴. В трудах русских правоведов дореволюционного периода встречается термин «юридические средства», которым обозначались практически любые явление правовой сферы, имеющие регулятивное значение, возможность какого-либо воздействия. Как и многие другие юридические понятия, правовые средства начали анализироваться на отраслевом уровне и только затем — в теории права⁵. Лишь с началом

¹ См.: *Гориунов Д.Н.* Правовая политика // Взаимодействие политики и права. Казань, 2009. С. 186.

² См.: *Костенко М.А.* Классификация средств правовой политики // Современное право. 2010. № 8. С. 7–9.

³ См.: *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2004. С. 242.

⁴ См.: *Его же.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6; *Пугинский Б.И.* Правовые средства обеспечения эффективности производства. М., 1980; *Сапун В.А.* Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Вопросы теории и истории : сб. науч. трудов. Владивосток, 1992. С. 22; *Малько А.В.* Проблемы правовых средств // Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. Н.М. Марченко. М., 2002. С. 354–372; *Шундиков К.В.* Инструментальная теория права — перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2. С. 16–23.

⁵ См., например: *Жижиленко А.А.* Наказание, его понятие и отличие от других правоохранительных средств. СПб., 1914; *Петражицкий Л.И.* Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. СПб., 1908. С. 4; *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 148; *Его же.* Общая теория права : философия права. Часть теоретическая. М., 1910. Т. 1. С. 639; *Элькинд П.С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976.

развития инструментального подхода понятие «правовые средства» приобрело самостоятельное значение, собственное смысловое содержание¹. В правовой системе объективно обособляются различного рода инструменты, образующие относительно самостоятельные механизмы, режимы регулирования, определяющие особенности действия права на различных участках и стадиях правового регулирования², весь диапазон правовых феноменов рассматривается не с позиций нужд юридической практики, а с позиций их функционального предназначения³.

Характеризуя термин «правовые средства», его можно назвать предельно широким, т. к. он обобщает все правовые явления (инструменты и процессы), направленные на обеспечение достижения установленных в законодательстве правовых и социальных целей. По выражению А.В. Малько, рассматриваемое понятие под известным углом зрения унифицирует все те многообразные явления, из которых состоит право⁴.

Социально-политический смысл постановки проблемы правовых средств состоит в том, что они являются не только социальной необходимостью, своего рода объективной закономерностью, но и оптимальным, адекватным способом решения задач, стоящих перед обществом, способом, который выражает социальную ценность права как регулятора общественных отношений. С.С. Алексеев, классифицируя правовые средства, особо подчеркивает то, что они имеют различный состав и в связи с этим — различный уровень. По составу следует различать отдельные правовые средства и их комплексы (те или иные юридические механизмы и правовые режимы). С учетом сказанного в зависимости от общности и значимости правовых средств можно выделить: уровень основных элементов механизма правового регулирования в целом — юридические нормы, правоотношения, индивидуальные правоустанавливающие веления и предписания, акты правоприменительных органов и др.; уровень целостных правовых режимов, которые направлены на реализацию специальных задач в процессе правового регулирования и состоят из блока правовых средств, обеспечивающих льготный или ограничительный порядок в регулировании; уровень операционального юридического инструментария, используемого в оперативной деятельности должностных лиц, граждан (жалоба, иск, штраф и т. д.)⁵.

В юридической литературе встречается несколько точек зрения на терминологическую трактовку данного явления, осветить которые в одной статье не представляется возможным. Нам наиболее близка позиция А.В. Малько и К.В. Шундикова, определяющих юридические средства как взятую в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых

¹ См.: Шунди́ков К.В. Цели и средства в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

² См.: Сапу́н В.А. Указ. соч. С. 18.

³ См.: Алексе́ев С.С. Теория права. М., 1995. С. 217.

⁴ См.: Ма́лько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 67.

⁵ См.: Алексе́ев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие и классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 16.

удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей¹.

Условно все юридические средства можно разделить на две категории: средства–инструменты и средства–правореализации (деяния)². Средства–инструменты непосредственно входят в содержание правовой материи. Это юридические термины, правовые конструкции, дефиниции, сведения о должном и запрещенном поведении и т. п. Средства–правореализации выражаются в актах практической реализации установленных в законе положений и в юридически значимых поступках, действиях. В связи с этим средства–правореализации подразделяются на средства–документы (иски, приговоры, заявления, распоряжения, решения и др.) и средства–деяния³ (юридически значимое действие или бездействие, например, воздержание от совершения запрещаемого деяния, выполнение возложенной обязанности, подача иска, заключение соглашения и др.).

Кроме того, юридические средства можно классифицировать на основные и вспомогательные, регулятивные и охранительные, материальные и процессуальные, однократного и многократного действия, нормативные и индивидуальные и т. д. Особую значимость имеет классификация юридических средств на правовые стимулы и правовые ограничения⁴, а для исследований в рамках правовой политики представляется важным деление на средства ее формирования и средства ее реализации.

Таким образом, средствами правовой политики являются объективно существующие явления, предметы, технологии как правового, так и внеправового содержания, составляющие единую совокупность (систему), обеспечивающие формирование и реализацию правовой политики и служащие достижению обозначенных данной политикой целей.

В результате исследования средств правовой политики можно сделать следующий вывод. Цель, обозначенная в самом праве, еще не предопределяет практического достижения результата, который этой целью предусматривался. Для перехода идеальных целей правовой политики в реально существующие состояния общественных отношений необходимо использование системы средств, причем они должны быть столь же динамичны, как и происходящие в обществе процессы, разнообразны, многоплановы. Эффективная система средств должна обеспечиваться следующими условиями: полнотой, подкрепленностью, сочетаемостью и последовательностью применения⁵. Использование юридических средств как универсального регулятора широкого спектра социальных связей позволяет обеспечить наиболее цивилизованное и результативное решение поставленных обществом и государством задач.

¹ См.: Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 1999. С. 13.

² См.: Малько А.В. Основы теории правовых средств // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер.: Юриспруденция. 1998. Вып. 1. С. 138–139.

³ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 415.

⁴ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2003.

⁵ См.: Костенко М.А. Указ. соч.

О.Л. Солдаткина,
ст. преподаватель Саратовской
государственной академии права
buzum@mail.ru

Ресурсы информации правообразующей политики: направления оптимизации

Аннотация: статья посвящена информационным ресурсам как средству правообразующей политики. Приведены рекомендации по направлениям их оптимизации.

Ключевые слова: правообразующая политика, информационные ресурсы, оптимизация, эффективность.

Summary: the article is devoted information resources as to means law-educational policy. In the article recommendations about optimisation directions are resulted.

Key words: law-educational policy, information resources, optimisation, efficiency.

На данном этапе развития человечества общество переживает глубокие структурные изменения — речь идет о его переходе к информационному виду. С этой точки зрения среди различных видов ресурсов на передний план выходят ресурсы информации, более того, их количеством и качеством определяется уровень развития государства. Правовая политика также применяет ресурсы информации в качестве средства. Важно, чтобы использование имеющихся ресурсов и создание новых не происходило интуитивно, а было научно обосновано. Кроме того, анализ информационного массива показывает, что дальнейшее увеличение его объема уже не так актуально, гораздо более существенны его упорядочивание, оптимизация.

Правовая политика — комплексное явление, поэтому будет вполне уместным разбиение ее на подсистемы, отличающиеся и кругом решаемых специфических задач, и критериями эффективности, и, соответственно, направлением развития комплекса используемых средств.

Сейчас на всех уровнях власти много говорится о качественной подготовке кадров и повышении уровня правовой грамотности населения. Однако, признавая вопросы образования важными, исследователи, работающие в области теории правовой политики, уделяют им мало внимания, останавливаясь подробнее на проблемах правотворчества и реализации права. Этот факт сложно объяснить, ведь именно в процессе обучения закладываются нравственные ориентиры будущих специалистов.

Обучающая форма (назовем соответствующий вид политики правообразующим) реализации правовой политики при наличии общего со всеми ее видами «ядра» имеет свои особенности. Сферой ее применения является такая специфическая область, как образовательный (воспитательный) процесс. Тем не менее мы не разделяем мнения тех авторов, которые считают, что обучающая форма проявляется только в подготовке квалифицированных юристов¹. Представляется, что в рамках обучающего вида правовой политики

¹ См., например: Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 218.

можно выделить два самостоятельных направления. Первое направление — специально-обучающее — связано с подготовкой кадров для обеспечения процессов создания и реализации норм права. Второе — информационно-воспитательное — охватывает повышение уровня правовой культуры широких слоев населения.

Что же касается субъектов правообучающей политики, то представляется необходимым ограничить их круг государством — хотя вопросы обучения и воспитания касаются всех граждан, в данном случае речь идет о целенаправленном воздействии государства на различные слои общества. Не подлежит сомнению и тот факт, что правовое обучение населения должно быть ориентировано на основные принципы правовой политики.

Таким образом, под *правообучающей политикой* будем понимать целенаправленную деятельность государства, связанную с определением стратегии подготовки квалифицированных юридических кадров и повышения общего уровня правовой культуры широких слоев населения в рамках основных принципов внутригосударственной и международной правовой политики.

С теоретической точки зрения обучение базируется на научных знаниях. Парадокс заключается в том, что этот вид информации для образовательного и воспитательного процессов не единственный и не основной. Более того, на первый план выходит не содержание ресурса, а способ его подачи.

Специально-обучающее направление правообучающей политики напрямую связано с широко обсуждаемыми сейчас на всех уровнях проблемами специального среднего, высшего и послевузовского образования, претерпевающего в настоящее время качественные изменения. Думается, что этот процесс должен быть связан с переходом к информационному обществу, которое требует от специалиста творческого подхода, в том числе к использованию в работе информационных и технологических ресурсов¹.

Процесс перестройки образовательной системы коснулся и специального юридического образования. Однако здесь появляется еще один фактор, обуславливающий необходимость смены образовательных ориентиров: кардинальное реформирование всей правовой системы. Тем более важным представляется определение стратегии развития специального юридического образования, т. е. собственно формирование специально-обучающей правовой политики.

Обзор учебных информационных ресурсов только глобальной сети (а этот источник информации — не единственный) показывает, что их количество огромно, делая их дальнейшее накопление не самым главным направлением их развития. Основной потребностью высшего образования сейчас является использование качественно нового вида оформления совокупности необходимых в учебном процессе ресурсов — так называемых систем управления обучением². И лучшей средой для их создания является Интернет.

¹ См.: *Негодаев И.А.* На путях к информационному обществу. URL: <http://lib.socio.msu.ru/1/library> (дата обращения: 01.05.10).

² Система управления обучением используется для разработки, управления и распространения учебных онлайн-материалов с обеспечением совместного доступа. В состав системы входят индивидуальные упражнения, проекты для работы в группах и учебные элементы для всех студентов, основанные как на содержательном компоненте, так и на коммуникативной среде (см.: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 02.06.10)).

Преимущества систем управления обучением несомненны, т. к. они создают возможность автоматизации контроля; позволяют студентам визуализировать то, что является воображению как абстракции. Представляется, что именно адаптация существующих систем под нужды учебного заведения на базе официального сайта вуза и должна составлять основное направление оптимизации информационных ресурсов в рамках качественных изменений образования.

В отличие от специально-обучающей правовой политики, ориентированной на специальную подготовку достаточно узкой группы специалистов, информационно-воспитательная правовая политика имеет целью повышение уровня правовой культуры всего населения. Специфика данного вида образования состоит прежде всего в его стихийности. Как-либо упорядочить процесс правового воспитания личности можно только на ранних этапах ее развития — в дошкольных и школьных учебных заведениях. Но даже этой возможностью Российское государство пока пользуется недостаточно эффективно. Так, например, базовый курс по праву в школе сейчас составляет 35 часов¹. Исходя из этого, получается, что в области правового воспитания основная ставка делается на обучение внутри семьи — и это в условиях процветающего правового нигилизма.

Из приведенных выше рассуждений можно сделать следующий вывод: насущной потребностью эффективной государственной правовой политики являются разработка и введение в действие информационно-образовательных программ для разных возрастных и социальных групп (с учетом их возможностей и потребностей), направленных на повышение правовой культуры населения, в том числе и разъяснение государственной правовой стратегии.

Этот факт определяет не только содержание соответствующих информационных ресурсов, но также их форму и носителей. Вне учебных заведений индивид сам выбирает подходящую для себя форму получения информации, и на его выбор влияют личные пристрастия, скорректировать которые невозможно.

Итак, позитивное отношение широких масс к правовой политике государства может быть сформировано только путем реализации широкомасштабного информационного проекта, развернутого во всех основных видах СМИ: на телевидении, радио, в пространстве сети Интернет, печатных изданиях. Форма подачи информации также может быть разной, в зависимости от канала ее передачи.

Таким образом, для информационного обеспечения обучающей формы реализации правовой политики характерно, что помимо содержательного компонента особый смысл приобретает способ подачи информации. Как следствие, и для специально-обучающей, и для информационно-воспитательной правовой политики пути оптимизации информационных ресурсов расположены в области оформления их в специальные обучающие комплексы, отличаться будут только способы передачи знаний и формы их представления.

¹ См.: Единое окно доступа к образовательным информационным ресурсам. URL: <http://window.edu.ru/window/library> (дата обращения: 03.06.10).

• К ЮБИЛЕЮ ВУЗА •

Г.Р. Латфуллин,

*доктор экономических наук, профессор,
директор Института государственного
управления и права Государственного
университета управления*

С.Г. Киселев,

*доктор философских наук, профессор
Государственного университета управления
ksg56@mail.ru*

**Институт государственного управления и права
Государственного университета управления:
готовим элиту государственных
и муниципальных служащих**

***Аннотация:** статья посвящена подготовке элитных кадров государственных и муниципальных служащих в Институте государственного управления и права Государственного университета управления.*

***Ключевые слова:** корпоративная культура, союз активной молодежи, элита, учебно-методическая ассоциация.*

***Summary:** this article is about preparing the elite of state and municipal officials in the Institute of Public Administration and Law of the State University of Management.*

***Key words:** corporate culture, the Union of active youth, the elite, the study-methodical association.*

В составе Государственного университета управления (ГУУ), отметившего недавно 90-летний юбилей, в течение 15 лет успешно функционирует Институт государственного управления и права.

Сегодня ГУУ — авторитетный рейтинговый вуз, где обучаются, проходят переподготовку и повышают квалификацию более 10 тыс. студентов, специалистов и руководителей. В состав университета входят 15 институтов и факультетов, 84 кафедры и 23 центра дополнительного образования и консультационных услуг. Университет является базовым вузом и осуществляет руководство учебно-методическим объединением (УМО) вузов Российской Федерации по специальности «Менеджмент организации».

Один из ведущих институтов ГУУ — Институт государственного управления и права (ИГУиП) — ежегодно привлекает повышенное внимание абитуриентов, предлагая обучение по специальностям:

- государственное и муниципальное управление;
 - юриспруденция (государственно-правовая и гражданско-правовая специализации);
-

- менеджмент организации (со специализациями — управление городским хозяйством и управление миграционными процессами).

Институт располагает десятью кафедрами: государственного и муниципального управления; государственного управления и политики; теории организации управления; управления городским хозяйством; управления миграционными процессами; истории и политологии; теории и истории права; гражданского права и процесса; правового обеспечения управления; частного права.

Представители профессорско-преподавательского состава — высококвалифицированные специалисты, применяющие как традиционные, так и интерактивные формы обучения. Особое внимание уделяется формированию корпоративной культуры в институте, созданию творческой и доброжелательной атмосферы взаимодействия преподавателей и студентов. В институте работает творческая мастерская «Выработка управленческого мышления в сценической постановке», где студенты представляют свое видение сегодняшних проблем управления через произведения классиков.

В рамках института начал работать Научно-образовательный центр политических и бизнес-коммуникаций на базе коммуникационной группы «ПРЕСС-ХОЛЛ».

Институт неустанно совершенствует учебно-методическую, научно-исследовательскую и воспитательную работу, из года в год стремится повышать планку подготовки специалистов. Приоритетным направлением является закрепление конкурентных преимуществ ИГУиП ГУУ среди других вузов России в подготовке специалистов в области государственного и муниципального управления, управления городским хозяйством, миграционными процессами, юриспруденции. В рамках Учебно-методического объединения институт координирует учебно-методическую работу более 400 вузов, готовящих государственных и муниципальных служащих.

«Фирменные» акценты Института:

- фундаментальная теоретическая подготовка по управлению, экономике, менеджменту и юриспруденции в сочетании с практической направленностью приобретаемых знаний, умений и навыков;

- основательная духовно-гуманитарная составляющая как в собственно учебном процессе, так и во внеучебной воспитательной работе;

- тесное взаимодействие с федеральными и региональными государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, с московским правительством, префектурами и районными управами.

Активно используются различные интересные формы обучения. К примеру, на протяжении уже нескольких лет институт проводит учебно-деловую игру «Выбор», представляющую собой имитацию избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации. Игра, пользующаяся огромным интересом у студентов, дает им редкую возможность почувствовать специфическую остроту предвыборной кампании, ощущение соперничества между кандидатами, предоставляет шанс проявить свои интеллектуальные и лидерские качества.

Студенты института с большим удовольствием принимают участие в многочисленных олимпиадах и конкурсах и регулярно становятся лауреатами. Приказом ректора ГУУ деловая игра «Выбор» включена в перечень обязательных студенческих олимпиад, проводимых в университете.

В институте создано и эффективно функционирует студенческое самоуправление, образована молодежная студенческая организация «Союз активной молодежи (САМ), активно работает Студенческое научное общество (СНО). Студенты участвуют в работе стипендиальной комиссии.

Наконец, ИГУиП является традиционным лидером университета в спорте.

С 2011 г. институт начинает подготовку бакалавров и магистров по указанным выше специальностям. Обучение осуществляется на бюджетной и внебюджетной основе.

Институт предоставляет возможность получения второго высшего образования на внебюджетной основе, в том числе в процессе получения студентами первого высшего образования.

Институт государственного управления и права ГУУ и в целом Государственный университет управления приглашают способных и талантливых молодых людей для получения элитного высокопрофессионального образования и реализации своего творческого потенциала.

**Научно-методологический семинар на тему:
«Правоохранительная политика в современной
России: методология исследования»**

О.Н. Коржиков,

*кандидат социологических наук, доцент
Астраханского государственного университета,
докторант Саратовского юридического
института МВД РФ
kor.ol@bk.ru*

**Правоохранительная политика в современной
России: методология исследования***

В настоящее время правовая политика государства, будучи способом организации правовой жизни общества, переживает один из наиболее ответственных периодов своего развития. Важнейшие задачи — формирование подлинно демократической политической системы, создание действенных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод личности, совершенствование правовых основ деятельности государственной власти, укрепление конституционной законности и правопорядка, повышение эффективности законодательной и правоприменительной (в том числе правоохранительной) деятельности.

Особую роль в решении указанных задач играет правоохранительная политика — одно из наименее изученных направлений в системе правовой политики современного Российского государства. Между тем в той или иной форме правоохранительная политика проводится любым государством. Другой вопрос, что она далеко не всегда имеет научно обоснованный характер, нередко осуществляется спонтанно, эпизодически, с «приливами и отливами», хаотично и т. п.

При исследовании правоохранительной политики автор основывается на том, что развивающаяся сегодня юридическая наука исходит из признания необходимости использования всех современных, а также выработанных ранее методик научного познания. Речь идет о движении к методологическому плюрализму, который означает: 1) расширение горизонта рациональности, признание того, что методология не сводится лишь к аналитическим методикам; 2) восприятие методологии не в качестве унификации, а в качестве сочетания, синтеза методов и их конкретных интерпретаций применительно к

* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156а).

изучаемому объекту, предмету; 3) уяснение возможностей разных методологических подходов и их использование для оптимизации результатов познания.

Мы используем в данном случае диалектико-материалистический подход к изучению правоохранительной политики, который выражается в следующем:

1) изучаемое явление реально существует, его можно обнаружить, установить его фактические характеристики, отличительные особенности, другие черты и признаки, определяющие его индивидуальность. Правоохранительная политика — реально существующее явление, которое выражается в форме законов, указов, постановлений, других нормативных правовых актов соответствующих органов государственной власти, их деятельности;

2) необходимо изучать правоохранительную политику как постоянно развивающееся (либо деградирующее) явление государственно-правовой жизни, результат существования внутренних противоречий, согласования действий, формирования консенсуса мнений и точек зрения. Сущность и роль правоохранительной политики могут быть правильно поняты только с учетом всех особенностей и условий ее реализации и развития в определенном временном контексте. Поэтому следует рассматривать формы выстраивания и проявления правоохранительной деятельности государства в различные исторические эпохи в связи с существованием тех или иных типов производственных отношений, государства и права;

3) необходим критический анализ правоохранительной политики, выявление противоречий как источника ее самодвижения, развития, модернизационных изменений;

4) требуется исследование правоохранительной политики в неразрывной связи с факторами, которые ее обуславливают. Определяющим моментом для формирования и реализации правоохранительной политики является ее научная обоснованность, эффективная деятельность соответствующих субъектов, прежде всего государства, правоохранительных органов, соответствующей государственной системы в целом. Известное влияние на функционирование указанной политики могут оказывать и другие факторы — исторические и национальные традиции, международная обстановка, состояние преступности в стране и мире, моральные и нравственные принципы и т. п.;

5) решающую роль необходимо придать познанию закономерностей формирования и функционирования правоохранительной политики. В связи с этим внимание исследователя должно быть сконцентрировано на анализе глубинных политико-правовых процессов, определяющих функционирование правоохранительных органов государства, их сущности и закономерностей, на основании чего можно выработать научно обоснованные рекомендации и предложения по оптимизации их деятельности.

Ценность диалектико-материалистического подхода заключается в том, что он может применяться для исследования как внутренних процессов рассматриваемого явления, так и его отношений с другими, влияющими на него, процессами.

Важное место в системе методов исследования правоохранительной политики занимает социологический подход, предполагающий выяснение зависимости правоохранительной политики от состояния общества, социальной обусловленности правоохранительных действий и их эффективности, в том числе влияния на указанную деятельность экономических отношений, социальной сферы, идеологии и культуры.

При этом неоценимым подспорьем являются *конкретно-социологические методы* — наблюдение, эксперимент, различные виды опросов населения и т. п. Они используются для поиска оптимальных вариантов решения проблем в сфере правоохраны, разработки обоснованных прогнозов осуществления правоохранительной политики в Российской Федерации, корректировки ее целей и задач в зависимости от происходящих в обществе изменений.

Особенно ценно то, что данные методы обеспечивают обоснованность предлагаемых научных рекомендаций, обстоятельное изучение и учет всех социальных факторов (отрицательных, положительных, нейтральных), в какой-либо степени воздействующих на эффективность правоохранительной политики.

Для объективного изучения ситуации в правоохранительной системе России был избран метод анкетного опроса. В качестве дополнительного был использован метод свободного интервью. При проведении опроса исследовательская группа руководствовалась следующими задачами: дать оценку современному состоянию организации и осуществления правоохранительной деятельности; определить основные задачи правоохранительной политики; выявить необходимость создания специального федерального органа межотраслевой координации федеральных органов отраслевого контроля и надзора; оценить финансово-экономическое обеспечение правоохранительной деятельности в современных условиях; систематизировать предложения по улучшению кадрового обеспечения правоохранительной политики; методом корреляции определить зависимость негативной и позитивной оценок правоохранительной деятельности от статусной позиции (судьи, прокуроры, сотрудники МВД, студенты и преподаватели); выявить корреляционную зависимость оценки финансово-экономического обеспечения от ведомственной принадлежности (суд, прокуратура, МВД); определить зависимость оценки ситуации в правоохранительной системе от географии региона (Центр, Поволжье, Кавказ).

В соответствии с перечисленными задачами исследования были сформулированы и сгруппированы по проблемным блокам вопросы анкеты. Опрос проводился по трем регионам России: Центр (Москва, Тамбов), Поволжье (Астрахань, Саратов), Кавказ (Махачкала, Кизляр). Были опрошены работники правоохранительных органов — судьи, прокуроры, сотрудники МВД, студенты старших курсов и преподаватели юридических вузов. Общее количество опрошенных составило 729 человек. Выборка респондентов по регионам (кроме Москвы) рассчитывалась отдельно в соответствии с демографическими данными за 2006 г. и примерной численностью сотрудников правоохранительных органов.

Были получены следующие результаты исследования, которые могут стать важной частью исследовательского процесса.

1. В целом деятельность правоохранительной системы оценивается негативно. Главной причиной такой оценки является необычайно высокий уровень коррупции (70 % в Центре, 82 % в Поволжье и 97 % на Кавказе). Основными средствами противодействия коррупции, по мнению респондентов, являются профилактика, улучшение подбора кадров, увеличение заработной платы сотрудников правоохранительных органов.

2. Главной задачей правоохранительной политики должно стать обеспечение организационного и нормативного регулирования взаимодействия и координации деятельности правоохранительных органов всех уровней власти (76 %) , а также создание единого поля для правоохранительной деятельности.

3. Финансово-экономическое обеспечение правоохранительной деятельности 68 % респондентов оценили как невысокое (удовлетворительно — 28 %, неудовлетворительно — 40 %, хорошо лишь 1 %).

4. Большинство респондентов волнует профессионализм сотрудников (60 %), профотбор при приеме на работу (53 %), воспитательная составляющая и психологическое обеспечение в подготовке сотрудников (59 %).

5. Главной функцией отделов по связям с общественностью должно стать обеспечение широкой информированности граждан о деятельности рассматриваемых органов (63 %), но коммуникативные отношения не должны быть односторонними.

6. Первоочередными задачами правоохранительной политики в сфере осуществления правосудия должны стать гарантии самостоятельности судов и подлинная независимость судей — 52 %, доступность правосудия — 41 % и повышение уровня исполнения судебных актов — 34 %.

7. По поводу самостоятельных направлений судебной правоохранительной политики у значительной части респондентов существует мнение о необходимости укрепления судебной власти в государственном механизме и оптимизации ее полномочий (62 %); повышения роли суда в обществе (55 %); развития юридического статуса судей и повышения уровня их правового сознания (42 %); модернизации судебной системы и расширения судебной специализации (37 %); обеспечения прозрачности (транспарентности) правосудия, усиления общественного контроля за деятельностью суда (36 %).

8. Основными направлениями правоохранительной политики в сфере борьбы с преступностью должны стать: смещение акцента правоохранительной политики с выявления и раскрываемости преступлений к устранению причин, способствующих их совершению (48 %), и создание условий для самостоятельности оперативных служб, исключающих любое вмешательство в их профессиональную деятельность со стороны исполнительных, выборных органов, должностных лиц (45 %).

9. Основными направлениями правоохранительной политики в сфере контроля и надзора являются: установление ответственности проверяемых организаций, уклоняющихся либо противодействующих деятельности органов государственного контроля (63 %); обеспечение принципов контроля, обучение и воспитание кадров контролирующего аппарата (59 %); усиление

надзорных функций органов прокуратуры в области соблюдения законности (59 %), разработка системы соответствующих критериев и показателей, что будет способствовать объективной оценке эффективности контроля и надзора (53 %), законодательное урегулирование и четкое разграничение взаимоотношений органов государственного контроля и других правоохранительных органов (51 %).

10. Правоохранительная политика в сфере защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц должна основываться на создании единого правового поля для реализации контрольных функций (63 %), обеспечении организационного и нормативного регулирования взаимодействия и координации деятельности контрольных и надзорных органов всех уровней власти (57 %), упрощении разрешительных процедур (50 %).

Таким образом, применение конкретно-социологических методов в исследовании правоохранительной политики позволяет решить множество проблем, имеющих и научное, и прикладное значение, определить главные задачи правоохранительной деятельности как в целом, так и на отдельных ее направлениях (например, выявить основные средства противодействия коррупции и преступности вообще, первоочередные задачи в сфере правосудия и др.).

Синергетика, или теория самоорганизации, сегодня представляется одним из наиболее перспективных междисциплинарных подходов, который весьма актуален и при изучении правоохранительной политики. Наши исследования показывают, например, что ее эффективность во многом зависит, с одной стороны, от степени участия граждан в правоохранительном процессе, а с другой — от степени активности государства в борьбе с противоправными проявлениями. Именно использование синергетического подхода (конкретно — идей нелинейной динамики) позволяет установить важнейшие взаимодействия в процессе реализации правоохранительной политики, ее основные качественные характеристики, а именно:

- если народ активен и влиятелен, то он склонен поддерживать действия государственной власти. Если же граждане практически лишены возможности соответствующего участия, то они тяготеют не к пассивному наблюдению, не к «тупому молчанию», а к противодействию мерам, принимаемым властью.

- государство должно быть сильным. И, самое главное, — эта сила непосредственно связана с эффективным государственным обеспечением, поддержкой граждан в деле их участия в охране норм права от каких бы то ни было нарушений. Если государство сильное, то оно активно в стимулировании участия народа в правоохране. Если же государство боится потерять власть, то оно пытается подавить влияние народа. А это приводит к потере силы, к снижению эффективности соответствующей политики.

Синергетический анализ (в сочетании с другими подходами) позволяет утверждать, что рассмотренный вид взаимодействия характерен для такой модели государственности, которая в конечном итоге придет в одно из двух возможных состояний равновесия: или в состоянии «демократии согласия» (и правоохранительная активность граждан высока, и сила власти велика), или в состоянии «демократии противостояния» (и соответствующая активность

граждан, и сила власти малы). То, какое из двух состояний будет достигнуто, зависит от начального состояния системы.

Все большую значимость в исследовании проблем правоохранительной политики (как и других видов государственной деятельности) приобретает системный подход. Правоохранительная политика с позиций данного подхода выступает как один из важнейших элементов правовой политики современного Российского государства и, в то же время, сама является системой, включающей определенный комплекс компонентов, каждый из которых может быть изучен более основательно, с наибольшей пользой и для науки, и для практики.

Ценность системного подхода и в том, что он позволяет вырабатывать систему знаний об исследуемом объекте, поддающуюся верификации; оценивать с позиции казуальных связей правоохранительный опыт, деятельность соответствующих институтов государственной власти, правоохранительный процесс в целом; прогнозировать тенденции и последствия принимаемых государственных решений и осуществляемых действий. Таким образом, системный метод дает возможность не только объяснять изменения в правоохранительной деятельности государства, но и прогнозировать их.

Рассмотренными методами (подходами) вовсе не ограничен методологический инструментарий изучения правоохранительной политики. Спектр

Выступления

А.В. Малько,

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

О комплексном общетеоретическом подходе к исследованию правоохранительной политики*

Правоохранительная политика в современной России в условиях обостренной борьбы с коррупцией, реформирования органов внутренних дел и иных правоохранительных структур приобретает особое социальное звучание, привлекает к себе внимание как политиков, практиков, так и ученых. Поэтому правоохранительная политика все чаще выступает злободневной темой сегодняшнего дня, становится реальной научной проблемой, требующей комплексного, прежде всего общетеоретического анализа.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научно-исследовательского проекта № 09-06-00156а.

Несмотря на то, что правоохранительная политика «выходит» на разные охранительные отрасли права, в первую очередь ее необходимо исследовать с общетеоретических позиций. Это связано со следующими обстоятельствами:

- во-первых, правоохранительная политика выступает особой разновидностью политики правовой, которая, являясь важнейшей теоретической категорией, сейчас весьма активно изучается на общетеоретическом и отраслевом уровнях;

- во-вторых, правоохранительная политика осуществляется в правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной, доктринальной и иных формах, которые сложно полноценно исследовать без общетеоретического анализа;

- в-третьих, если рассматривать правоохранительную политику с позиции только правоохранительной деятельности и соответствующих правоохранительных органов, то «за бортом» исследования остается немало значительных пластов обозначенной научной проблемы, а также проблем, тесно с нею связанных (правоохранительная система, субъекты правоохранительной политики, участие в ее формировании и осуществлении институтов гражданского общества и т. д.);

- в-четвертых, важно анализировать правоохранительную политику в рамках правовой жизни, что опять-таки полноценно осуществить возможно только на общетеоретическом уровне. Качество правовой жизни во многом сопряжено с соответствующей стабильной и надежной правоохранительной системой, на которую активно влияет соответствующая правоохранительная политика;

- в-пятых, нужна концепция правоохранительной политики, которая по масштабам должна так или иначе быть межотраслевой, охватывающей многие направления правоохранительной деятельности, «обобщающей» участие в формировании и осуществлении данной политики различных субъектов, приложение правоохранительных усилий в различных сферах юридической деятельности.

Для глубокого исследования правоохранительной политики требуется комплекс научных методов. Это системный и функциональный подходы, исторический, статистический, социологический, кибернетический и иные методы. Особо важное значение приобретают такие частноправовые методы, как сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Сравнительно-правовой метод позволяет сопоставить правоохранительную политику либо ее отдельные элементы, существующие в различных странах, выявить их общие черты и черты отличия, использовать имеющийся зарубежный опыт. Формально-юридический метод направлен на анализ правоохранительного и иного связанного с ним законодательства (в том числе и на проект Федерального закона «О правоохранительной деятельности в Российской Федерации»), на определение соответствующих «правоохранительных понятий», содержащихся в нем, на их классификацию, толкование и т. д.

Таким образом, только комплексный анализ позволит всесторонне исследовать правоохранительную политику и придать ей статус общетеоретической категории.

В.Н. Синюков,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
почетный сотрудник МВД РФ,
зав. сектором Саратовского филиала
Института государства и права РАН
vnsinyukov@yandex.ru

О российской правоохранительной доктрине*

Общественное правовое сознание граждан России, в которой более двадцати лет назад произошла переоценка прежних государственных ценностей, не удовлетворено реализацией государственной правозащитной функции¹. Неуважение к правам личности со стороны правоохранительных структур, невысокая эффективность их работы по противодействию преступности и иной социальной патологии стали характерными символами пореформенного правопорядка, основанного на стремлении к узкопрофессиональному, силовому типу строительства правоохранительных органов.

Желая как-то переломить сложившуюся ситуацию и продемонстрировать стремление к переменам в этой сфере, государство прибегло даже к переименованию милиции в полицию — беспрецедентной мере со времен революции 1917 г.² Предложение законодателю заменить центральный орган борьбы с преступностью — милицию — на полицию стало символом растерянности и дезориентации государственной правоохранительной политики России первого десятилетия XXI в.

За рубежом профессионализация борьбы с преступностью и охрана правопорядка строятся на расширении социальных взаимосвязей правоохранительных органов, их большей адаптированности к условиям конкретной социальной среды, воспринимая, таким образом, черты именно народной, «милицейской» системы охраны правопорядка. Во многих странах функция силовой защиты прав граждан выступает важнейшим направлением деятельности местных общин и элементом регионального и местного самоуправления³. В этом начале видится главный резерв эффективности правоохранительных структур⁴. «Милицейские», народные черты своей исходной концепции

* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156а).

¹ См.: Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 79–82.

² См.: Проект федерального закона «О полиции» // Российская газета. 2010. 7 авг. URL: <http://zakonproekt2010.ru> (дата обращения: 18.09.10).

³ См.: Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе: сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб., 1998; Козлова Н.Ю. Институты самоуправления в Англии // Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995; Еводкимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: Правовые аспекты. М., 2001; Чарльз М.Т. Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. СПб., 2000.

⁴ См.: Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

в реальном статусе российской милиции в пореформенный период оказались в значительной степени утраченными. Именно с этим обстоятельством во многом связана потеря ею доверия со стороны населения. Поэтому вернуться к «полицейскому» варианту охраны правопорядка — означает двигаться в обратном направлении от решения проблемы: консервировать сложившиеся в 2000-е гг. деформированные бюрократические формы правоохранительной системы, игнорировать богатый и ныне весьма актуальный исторический опыт отечественной милиции, а также современных полицейских систем зарубежных стран. Наша милиция в 2000-е гг. и так уже превратилась в узковедомственную полицию, чуждую и непонятную гражданам, ей недостает народного начала в организации, методах деятельности, кадровой политике, не хватает взаимодействия с гражданским обществом.

Ситуация с воссозданием в стране полиции свидетельствует о том, что к исходу первого десятилетия нового века Россия в сфере правоохраны страдает от ограниченности и научной неадекватности господствующих теорий, которые не могут объяснить новые социальные реалии, ответить на вызовы меняющегося мира, предложить решения в новой социально-экономической, духовно-нравственной и геополитической обстановке.

Такая ситуация в принципе имеет место не только в России. Все чаще даже в социально благополучных странах мира, весьма различных с точки зрения своего правового уклада, степени государственно-правового прогресса, социальных условий возникает ощущение необходимости нового взгляда на правоохранительную деятельность. Исторический опыт свидетельствует: и на Востоке, и особенно на Западе к исходу XX в. при несомненных достижениях правовой цивилизации — защищающем права личности законодательстве, разветвленном механизме поддержания правопорядка, апробированных послевоенным временем институтах демократии — отмечаются неэффективность правоохранительных систем по борьбе с преступностью, социальной патологией (наркомания, проституция, суициды и пр.), нарушения прав человека, отчуждение личности от правоохранительных структур.

Все эти явления сохраняются на фоне беспрерывно совершенствующегося и технически усложняющегося законодательства, увеличения бюрократического аппарата, числа правоохранительных и в целом юрисдикционных органов, затратности государственной машины. Существующие теории не в силах предложить адекватных мер, кроме традиционного усиления вмешательства государства.

Какой должна стать правоохранительная политика в России, чтобы избежать очередных общественных разочарований и системных катастроф правопорядка страны? Не зависит ли недостаточная эффективность результатов нашей правовой реформы, сердцевиной которой стали сначала судебная реформа (судоустройства и судопроизводства), теперь «полицейская», от неверно избранной стратегии правового развития, нацеленной на массовое производство формального права и рост силового компонента правоохранительных структур, повторяющего иллюзии уходящего времени?

Эти и иные связанные с ними вопросы важны с позиции выбора доктрины развития российских правоохранительных ведомств в наступившем

веке. Слабая теоретическая проработанность такой доктрины уже сейчас сказывается на эффективности правопорядка. Более того, сделанные в фактически действующей концепции строительства правового государства акценты, повторяющие известные постулаты огосударствления правозащитной функции общества, не только уводят еще далее от реальных общественных отношений, складывающихся в российской экономике, политике, духовной сфере, но и все более расходятся с опытом мировой правовой культуры, накопленным в XX в.

Бессистемные, отрывочные, хаотические вмешательства в национальное право, слом оправдавших себя структур, восприятие выхваченных из иных социальных контекстов правоохранных доктрин не ведут к росту правовой культуры и стабилизации правопорядка, а лишь стимулируют хаос, дисбаланс в правовом регулировании.

В правоохранных доктринах следует проследить основные этапы развития правовых источников, государственно-политических структур и того смысла, сопровождающего и объединяющего подчас внешне противоположные институты, реформы, революции, перевороты, коими так богата история обеспечения правопорядка в России. Эта история накопила большие ценности, том числе и негативный опыт, на основе которого необходимо обеспечить преемственное развитие.

России нужен свой стандарт в области правоохранных деятельности, который отражал бы закономерности ее социальности и гуманизма. Этот стандарт, не расходясь с общечеловеческими (международно-правовыми) критериями государственного обеспечения прав и обязанностей личности, должен иначе, чем это имеет место в западной культуре, подходить к соотношению личности (гражданина) и общества. Суть этого соотношения — не в противопоставлении личного и общественного, не в стимулировании крайнего эгоизма и индивидуализма, а в достижении подлинно гармоничного общественного статуса. Индивидуальность возможна только через социальность и наоборот, подлинный коллективизм немислим без человеческой индивидуальности. Поэтому вестернизация нашей правоохранных культуры ведет к утрате человеческих начал в работе правоохранных ведомств. В результате — новый уход от защиты конкретного человека, подмена его прав системой отчетности, красивыми прокламациями, высокий уровень преступности, которой правовая система, построенная на культуре полицейского бюрократического начала, мало что может противопоставить.

Борьба с преступностью — узловой момент правоохранных доктрин. На основе подробного анализа организации и практики функционирования правосудия, надзора за законностью в правовой доктрине необходимо отразить сущность современного кризиса правопорядка, который обусловлен навязыванием чуждой нашей культуре системы правосудия и социального контроля. Суть этой системы состоит в огульной переориентации практически только на судебные гарантии прав, разрушении института народного суда; стремлении изменить соотношение личности и общества в сторону стимулирования крайнего индивидуализма и эгоизма в правовых отношениях;

акценте на силовые, материально-технические средства в борьбе с преступностью; утрате интересов к социальным методам обеспечения правопорядка.

Разрушение народного суда привело к отчуждению населения от правосудия, к бюрократизации последнего, росту коррумпированности судейского корпуса. Независимость судей не достигается их назначением Президентом: они делаются независимыми от населения, граждан и весьма уязвимыми от подкупа теньвыми коррупционными группировками. Люди практически беззащитны от административного произвола, ибо судебная форма далеко не всем доступна, в том числе и по материальным причинам. Президент России Д.А. Медведев отметил: «Мы еще не создали той системы, которая охраняла бы нашу экономику. Как юрист по базовому образованию я не могу не согласиться с теми, кто считает, что мы пока не создали эффективную защиту права собственности и не создали эффективный суд»¹.

И, наконец, деятельность милиции, построенная на крайней профессионализации, раздувании штатов, манипулировании различными властными структурами, разрушении всей созданной в предшествующий период системы социальной профилактики, ведет к изоляции органов внутренних дел от общества, попыткам перекладывания на милицию социальной ответственности за состояние преступности и в результате — к эрозии самих правоохранительных коллективов, корыстной мотивации к службе, снижению профессионализма. Переход милиции в «полицейский» статус фактически легализует и фундаментизирует эту отрицательную, сложившуюся в последние годы линию в развитии ведущего органа охраны правопорядка.

При формировании правоохранительной доктрины следует больше внимания уделять интеграции отечественного права с существующими системами традиционного регулирования на процессуальном уровне посредством создания местных судов, аналогичных прежним, «совестным», ориентированным на примирительные и неформальные процедуры. Для того, чтобы стать целостной, правоохранительная доктрина России должна преодолеть формальную «симметрию» своих национальных источников, когда законодательство ее субъектов структурно в точности повторяет законодательство Федерации, и попытаться соединить правовое регулирование в этой сфере с богатством культурных потоков России.

В конечном счете формирование правоохранительной доктрины России должно исходить из идеи, что «законопослушный» уклад в стране существовал всегда, даже в условиях господства грубой силы, государственного произвола власти. Путь укрепления отечественного правопорядка состоит не в огульном наращивании законодательного материала, силовой доминанты, а в актуализации социальных источников правового уклада, его обычных, традиционных, духовных регуляторов. В своей исконной, человеческой сущности российский народ всегда стремился к стабильности, справедливости, порядку, устойчивому развитию на основе свободы, самоуправления и социальной ответственности. Главное — интегрировать правоохранительную систему в национальный правовой быт, актуализировать собственные правовые культурные ценности в этой сфере.

¹ Российская газета. 2008. 17 нояб.

Р.В. Пузиков,
*кандидат юридических наук, доцент
Тамбовского государственного университета
им. Г.Р. Державина
ruslanlaw@mail.ru*

Правоохранительная политика в современной России: методологический аспект

Говоря о современном состоянии правоохранительной сферы, следует с сожалением признать, что в настоящее время в России правоохранительной политики в чистом виде, в том смысле в котором ее понимают ученые-юристы, нет, и связано это в том числе с отсутствием единого методологического подхода.

В первую очередь необходимо обратить внимание на то, что правоохранительная политика как разновидность правовой политики — это деятельность, прежде всего, государственных и муниципальных органов, включающих систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма. Эта деятельность должна быть целенаправленной, сбалансированной и, что немаловажно, научно обоснованной (большинство ученых сходятся во мнении, что именно этот признак правовой политики является основополагающим). Именно рассмотрение правоохранительной политики сквозь призму методологического исследования представляется весьма перспективным. Как представляется, методологический инструментарий рассматриваемого явления указан в самом определении, что в какой-то степени облегчает задачу исследователей, работающих в этом направлении.

Прежде всего следует рассмотреть системный метод научного познания. Очевидно, что правоохранительная политика — отнюдь не изолированное от окружающей правовой жизни явление. Она представляет собой органически взаимосвязанные, взаимодействующие и взаимопроникающие объекты и, естественно, требует системного подхода. Полагаем целесообразным в данном ракурсе рассматривать правоохранительную политику не только в системе правовой политики, но и с точки зрения систематизации законодательства, затрагивающего различные стороны исследуемого явления, в том числе нормативное регулирование вопросов профессионального отбора в ряды правоохранительных органов; социального и пенсионного обеспечения сотрудников и членов их семей; формирования льготной и стимулирующей правовой политики в этой сфере и т. д.

С предыдущим методом тесным образом связаны сравнительно-правовой и исторический методы, причем речь должна идти не только о сравнительно-правовом анализе правоохранительных политик различных стран, но и о правоохранительной политике России на различных этапах развития нашего государства. Бесспорно, что слепое заимствование зарубежного опыта не в состоянии решить те задачи, которые ставятся перед правоохранительной

политикой. Именно исторический анализ позволяет констатировать, что мы нередко повторяем ошибки, допущенные нашими предшественниками.

Говоря о правоохранительной политике, уместно упомянуть об идеологическом и целеустанавливающем методе. Поскольку, как и любая деятельность, правоохранительная политика направлена на достижение конкретных целей, постольку закономерно формирование целей как минимум трех уровней: начальных, промежуточных и конечных. Причем цель третьего уровня должна быть стержнеобразующей, не зависящей от конъюнктуры рынка, расстановки политических сил, смены руководителей МВД и т. д.

Памятуя о том, что охрана правопорядка выступает одной из основных внутренних функций государства, следует осознавать, что формирование правоохранительной политики России является стратегической задачей нашего государства, что в свою очередь накладывает на ученых-юристов повышенные требования и обязательства по разработке ее методологических основ.

К.Е. Игнатенкова,

*кандидат юридических наук, ученый секретарь
Саратовского филиала*

Института государства и права РАН

igr@sgar.ru

Е.А. Никчемная,

*соискатель Международного юридического
института*

olegmui@mail.ru

К вопросу о роли стратегического планирования в правоохранительной политике*

Сегодня Россия постепенно возвращается к идее о необходимости создания механизма долгосрочного планирования развития общества в социально-экономической сфере, что позволит обеспечить эффективное воздействие на хозяйственную среду, ориентируя ее развитие в нужном обществе направлении, а также в сфере национальной безопасности в целях создания и поддержания состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. Планирование это, безусловно, может и должно осуществляться с помощью юридических средств.

Правовые предпосылки стратегического планирования создает соответствующее законодательство, в котором закрепляются основные принципы, цели и задачи планирования; определяется состав субъектов плановой дея-

* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156а).

тельности, их права и обязанности. Оно организует работу по планированию, придает ей наиболее рациональные формы, создает правовые гарантии соблюдения плановых норм¹.

В свете реализации указанной идеи принимаются необходимые нормативные правовые акты. Воплощением «нового прочтения» идеи стратегического планирования социально-экономического развития стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1121-р)².

Что касается правоохранительной политики, то важнейшим шагом стало утверждение Указом Президента РФ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.³ Российская Федерация, — сказано в Стратегии, — при обеспечении национальной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации. Роль стратегического момента в правоохранительной деятельности подчеркнута указанием на необходимость расширения международного сотрудничества в правоохранительной сфере, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создания единой государственной системы профилактики преступлений (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений.

Усиление стратегической составляющей правоохранительной политики было продолжено, в том числе посредством принятия еще одного акта — Стратегии антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.⁴, включающей специальный раздел, посвященный правоохранительным мерам по сокращению предложения наркотиков, которые наряду с организационными, нормативно-правовыми и международными мерами составляют основное содержание ключевого направления антинаркотической политики — сокращения предложения наркотиков.

Стратегическое планирование посредством правового регулирования по предметному критерию должно охватывать все социальные процессы

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 12.

² См.: О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

³ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

⁴ См.: Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 // Российская газета. 2010. 15 июня.

и явления, в том числе и негативного порядка (например, преступность). Управление с помощью планирования негативными правовыми явлениями отличается от управления полезными процессами (характерного для планирования развития социально-экономической сферы) тем, что включает меры, направленные на снижение интенсивности и в конечном счете на ликвидацию данных явлений¹.

Правоохранительная политика, быть может, как никакая другая, нуждается в планировании «на будущее» — постановке стратегических целей и определении соответственно им как текущих, так и перспективных задач. Российский законодатель осознал данный факт, что отразилось в принятии в последние годы ряда актов стратегического характера, непосредственно затрагивающих актуальные вопросы современной правоохранительной политики. Теперь главная задача — превратить красивые слова в реальные действия и результаты, сделать решительные шаги по совершенствованию правоохранительной политики.

¹ См.: Орехов В.В. Социальное планирование и проблемы предупреждения преступности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1981. С. 23.

В.В. Елистратова,

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

О роли методологии в исследовании проблем правоохранительной политики

Заявленная тема доклада поставила перед автором достаточно сложную задачу: рассмотреть проблему правоохранительной политики современной России сквозь призму оптимальной организации самого познавательного процесса с использованием методологического инструментария. Докладчик показал огромную роль методологии как средства для достижения научного результата.

Н.И. Матузов справедливо отмечает, что методология не есть самоцель, главное в научном исследовании — результат, решение проблемы. Тем не менее методологический плюрализм, по мнению автора доклада, способствует уяснению возможностей разных методологических подходов и их использованию для оптимизации результатов познания. Изучение научной проблемы в методологическом аспекте ценно и тем, что позволяет более грамотно использовать «синтез методов и их конкретных интерпретаций применительно к изучаемому объекту, предмету».

Интерес вызывают результаты исследования автора, полученные с использованием социологического подхода и конкретно-социологических методов, а именно анкетного опроса. Социологический опрос населения

дает возможность представить общую картину того или иного явления. Однако это далеко не полная гарантия абсолютной достоверности. Так, например, среди первоочередных задач правоохранительной политики в сфере осуществления правосудия респонденты в последнюю очередь называют повышение уровня исполнения судебных актов. Но ведь именно исполнение судебных решений является важнейшим критерием оценки эффективности правоохранительной политики в сфере осуществления правосудия. Считаем целесообразным в целях проведения наиболее оптимального научного исследования сочетать социологический опрос с другими конкретно-социологическими методами.

Вряд ли можно считать правомерным отнесение автором к основным направлениям правоохранительной политики в сфере борьбы с преступностью смещение ее акцента «с повышения выявления и раскрываемости преступлений к устранению причин, способствующих их совершению». Эти процессы должны происходить параллельно. В настоящий момент процент нераскрытых преступлений и так достаточно высок.

Важное значение в исследовании проблем правоохранительной политики приобретает сравнительный метод. Он призван сыграть существенную роль в критическом анализе современного опыта зарубежных стран, в том числе постсоветских государств, в сфере правоохранительных отношений. Этот опыт по ряду злободневных аспектов деятельности правоохранительных органов, особенно в сфере борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом, позволит в последующем решить отдельные задачи и проблемы внедрения в законодательство и правоохранительную политику России апробированных оптимальных решений, средств и методов.

Системный подход позволяет рассмотреть правоохранительную систему во взаимодействии с другими системами. И хотя в настоящий момент правоохранительная система в России окончательно еще не сформировалась, важно изучать объект во взаимосвязях с окружением, выявляя причины и резервы его развития, источники функционирования. В системе формируются новые качества явлений, не свойственные им в разрозненном состоянии. Назначение системного анализа состоит в выявлении способов поддержания равновесия, стабильного состояния правоохранительной системы, ее способности адаптироваться к воздействию внешней среды.

Правоохранительная политика выступает в качестве конституционной обязанности государства по обеспечению свободного развития личности. Права и свободы гражданина, не оформленные надежным инструментарием охраны и защиты, приобретают схоластическое значение.

М.П. Петров,
кандидат юридических наук, доцент,
зам. директора по науке Саратовского
филиала Института государства и права РАН
nos@sgar.ru

Необходимость административной реформы правоохранительной системы (критические замечания к законопроекту «О полиции»)*

Административная реформа выступает средством институциональных изменений системы государственного управления. Она во многом определяет содержание мероприятий осуществляемой с 2003 г. реформы правоохранительной системы. Обе реформы представляют собой единый взаимообусловленный процесс государственно-правовых преобразований, в котором ключевое направление занимает реформа наиболее тесно связанного с гражданским обществом инструмента обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью — милиции.

Одна из центральных мер в рамках реформы МВД РФ — разработка и принятие проекта закона «О полиции». Если оценивать первоначальный проект закона, предложенный для общественного обсуждения, то необходимо отметить его общий позитивный потенциал, принципиальное отличие от действующего нормативного правового акта по тому же предмету правового регулирования, которое заключается в относительно полной и качественной систематизации нормативного материала. К сожалению, целью и формой систематизации избрана инкорпорация с элементами нововведений. По существу предлагается незначительно обновленный и осовремененный закон о милиции.

Вместе с тем подобный подход мешает разработке принципиально новых положений служебного законодательства в сфере правоохранительной деятельности, организации (структуры) полиции и ее законодательного закрепления по аналогии с законом о внутренних войсках МВД. Не затронута проблематика административной реформы. В законе необходимо предусмотреть нормы, закрепляющие принципы правоохранительной деятельности, ориентированной на результат (отмена «палочной системы»), начала децентрализации и повышения ответственности в организации полиции, формирование горизонтальных подразделений и соединений в управлении полицией, прозрачность, открытость, доступность как принципы предоставления государственных услуг полицией, новые подходы в области регламентации административных процедур, в том числе принцип одного окна в отношениях с клиентами службы полиции. Однако прежде всего требуется разработка всеобъемлющего рамочного акта — закона о правоохранительной службе, призванного выступать общим правовым ориентиром в организации служебно-профессиональной деятельности кадрового состава полиции.

* Работа выполнена при поддержке РГНФ; проект № 09-03-00445а «Системность и эффективность правовых актов в современной России».

Полиция, по мысли авторов законопроекта, — это некая часть системы МВД. Думается, в этом корень противоречий. Полиция должна определяться сообразно ее фактическому положению — как основа, системообразующее, центральное образование — в статусе органа исполнительной власти. Эта же линия должна быть сохранена в рамках всей вертикали управления полицией. При использовании такого подхода РОВД, например, — это орган, обеспечивающий не 15 направлений деятельности, а одно главное — общественную безопасность на конкретной территории. И весь административный потенциал данного органа власти должен быть подчинен именно этой цели. Прочие функции, увы, не правоохранительные, не полицейские.

Использование вышеуказанного подхода позволит сконцентрировать функции служб полиции на единой миссии (в противовес существующей разрозненной системе подразделений), а в сочетании с системой взаимодействия полиции и граждан, а также институтов гражданского общества получится работоспособная, охватывающая все общество институциональная модель новой правоохранительной службы, ориентированной на демократическое и рыночное многообразие социальных механизмов.

С предыдущим рассуждением связано следующее замечание. Перечень функций полиции, сформулированный в виде неких «обязанностей полиции» (ст. 12), как и ст. 1 проекта провоцирует компетенционную проблему поиска приоритетов деятельности. Предлагаю исключить из ст. 1 слова «общественный порядок». Обеспечение общественного порядка — одно из направлений административного надзора, главной функции полиции, оно поглощается понятием «обеспечение общественной безопасности». В свою очередь права человека и гражданина, жизнь, здоровье могут быть защищены путем обеспечения общественной безопасности, что представляет собой единую задачу полиции. То же самое можно сказать и о преступности. Таким образом, вместо нескольких направлений правового регулирования закона о полиции, названных в определении, предлагаем в ст. 1 проекта, можно предложить одно — «защита жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан и организаций путем обеспечения общественной безопасности». Далее можно расшифровать конкретные направления, включая противодействие преступности, охрану общественного порядка и собственности и т. п. Предлагаемая формулировка проекта закона с точки зрения юридической техники смешивает более широкие по значению понятия с менее широкими в одном определении, что не позволяет достоверно судить о предмете компетенции полиции как органа исполнительной власти.

В подобном крупном отраслевом законе, регулирующем комплекс отношений в сфере общественной безопасности, нельзя обойтись без раздела «основные понятия и определения». В частности, должна быть предусмотрена формулировка более общего и наиболее часто употребляемого понятия «правоохранительная деятельность», а также понятия «правоохранительные функции», по аналогии с функциями, обозначенными в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Система взаимодействия с гражданским обществом определяется терминами «взаимодействие» и «сотрудничество». Однако сотрудничество

представляет собой одну из форм взаимодействия. Поэтому достаточным технико-юридическим средством выражения отношений с гражданским обществом будет либо термин «взаимодействие», либо термин «сотрудничество». Нормы, касающиеся взаимодействия, рассредоточены по тексту законопроекта. Вместе с тем следует озаботиться созданием системы взаимодействия с гражданским обществом, без которой ни одна цивилизованная страна не решает проблему обеспечения общественной безопасности. Кроме того, взаимодействие приносит ощутимый доход государству от организации добровольной помощи в сфере противодействия преступности.

Необходимо объединить указанные разрозненные нормы, например, о возможности вознаграждения, о консультативных органах и другие и подготовить самостоятельный раздел или законопроект в развитие закона о полиции. В данном разделе следует предусмотреть иные формы взаимодействия с институтами гражданского общества, оставленные без внимания: отчеты и публичные выступления, организация добровольчества в помощь полиции и взаимодействие с добровольческими объединениями, организация гражданского контроля за действиями полиции, привлечение консультативных органов регионального и местного уровня, субъектов, не являющихся общественными объединениями (ТПП, ТСЖ и т. п.) к вопросам взаимодействия с полицией, мероприятия по популяризации деятельности полиции, проведения публичных мероприятий полицией, организация правозащитной деятельности по вопросам общественной безопасности, взаимодействие со СМИ и ряд других, хорошо известных форм гражданского участия.

К числу отдельных недостатков проекта следует отнести специфический способ закрепления компетенции полиции — посредством перечисления прав и обязанностей, что для российского законодательства нехарактерно и вызывает массу нареканий, прежде всего потому, что права полиции — это чаще всего, одновременно и обязанности данного органа, и наоборот. Статьи 12 и 13 предлагаю переименовать с учетом доработки и перераспределения массива правовых возможностей в функции органов полиции и полномочия органов полиции. Именно полномочия рассматриваются как компетенция органов власти, соответствующая его функциям, установление которой является необходимым предметом законопроекта.

В законопроекте правовые конструкции, имеющие общие задачи правового регулирования, рассредоточены по разным частям проекта. К уже упомянутой проблеме взаимодействия полиции с гражданским обществом можно отнести нормы о правах служащих полиции, разместив их в одном разделе, но в разных главах, касающихся общеслужебного и специального правоохранительного статуса.

Термин «задержание» (в ст. 5) употребляется не всегда в прямом юридическом смысле, т. е. не обозначает ни превентивное, ни процессуальное задержание. Под задержанием понимается применение пресекательных санкций. От подобной трактовки задержания, которую можно назвать бытовой, следует отказаться.

Вызывает нарекания п. 14. ст. 13 о применении задержания в превентивных целях на срок до одного часа. Эта норма нуждается в доработке по следующим

основаниям. Во-первых, вводится новая обязанность граждан РФ — ношение при себе документов, удостоверяющих личность. Эта обязанность традиционно связывалась с чрезвычайными мерами, например, комендантским часом и прочими конституционными ограничениями прав граждан. Во всяком случае, введение данной обязанности может ограничивать конституционные права граждан, прежде всего, право на свободу передвижения. Во-вторых, такие основания задержания, как «получение объяснений», «решение вопроса о применении мер принуждения» и для «реализации других прав полиции»(!) с юридической точки зрения несостоятельны, поскольку создают возможность противоправного усмотрения должностных лиц полиции в использовании административной власти. В этой части предлагаемая норма нуждается в тщательной детализации, установлении гарантий прав граждан от ее незаконного применения. Готовы ли граждане нашего государства потратить целый час своего личного времени для пребывания в полиции? Кто и как сможет доказать обоснованность проверки гражданина полицией?

Представляется, что данную норму можно сформулировать в ином виде, закрепив негласную проверку (что уже предусмотрено законом об оперативно-розыскной деятельности), или установив обязанность граждан предоставить полиции объяснения по поводу задаваемых вопросов, без указания срока (что и так очевидно из характера правоохранительной деятельности). Наличие подобных сроков — лишь констатация приоритета принудительных форм работы полиции, характер направленности которых не оставляет сомнений в ее противопоставлении гражданскому обществу. Однако именно создание нового облика правоохранительной службы, обеспечивающего ее эффективность и законность, соответствие реалиям российского общества, развивающегося по инновационному пути — предмет и цель законодательных усилий, что должно учитываться при проведении правоохранительной реформы.

Б.Б. Сулейманов,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Северо-Кавказского
(г. Махачкала) филиала Российской правовой
академии Министерства юстиции
Российской Федерации
doktorb@yandex.ru*

О некоторых аспектах правоохранительной политики

Как правильно отмечает докладчик, одним из важнейших направлений правовой политики является правоохранительная политика. Это предопределяется многими обстоятельствами, в том числе и наличием

такой постоянной (и вместе с тем основной) функции государства, как поддержанные правопорядка. Как известно, государство возникло и упрочилось в поисках внутреннего порядка и внешней безопасности. Поэтому правильным представляется утверждение автора доклада, о том, что в той или иной форме правоохранительная функция характерна для любого государства. Между тем, для решения проблем, стоящих перед нынешним Российским государством, необходима именно научно обоснованная, последовательная и эффективная правоохранительная политика.

Правоохранительная политика находится в определенном соотношении с правом, точнее с его функциями. В свое время докладчик отмечал, что по отношению к функциям права функции правовой политики имеют производное, подчиненное значение, поскольку правовая политика призвана обеспечить надлежащее осуществление регулятивного и охранительного потенциала права. Можно утверждать, что функции права зависят от цели и задач права. Охранительную функцию можно отнести к числу основных функций права и определить как направление правового воздействия, выражающееся в установлении позитивных правил поведения, предоставлении прав и возложении юридических обязанностей на субъектов права.

Эффективная правоохранительная политика предполагает эффективную государственность, которая зависит от многих факторов, в том числе и от уровня и качества научных исследований. Поэтому автор оправданно уделяет значительное внимание методам исследования. Отмечая положительный характер методологического плюрализма, он отдает предпочтение диалектико-материалистическому методу. Раскрывая основные моменты подхода, О.Н. Коржиков демонстрирует как формально-логические, так и диалектические методы исследования. Думается, что главным моментом в этом подходе является выявление противоречий как источника самодвижения, развития, модернизации, ведь диалектика как логика изучает принципы и закономерности формирования, изменения и развития знаний, средств и методы их получения и проверки.

Продолжая традиции материалистической диалектики, автор обращается к категориям «базис» и «надстройка», характеризующим структуру общественно-экономической формации и качественное своеобразие составляющих ее общественных отношений. Правоохранительная политика, как и правовая деятельность в целом, порожающая правовые отношения, относятся к надстройке.

Вместе с тем в докладе говорится, что на функционирование правоохранительной политики влияют исторические и национальные традиции, международная обстановка, состояние преступности в стране и в мире, моральные и нравственные принципы и др. Этим в определенной степени преодолевается экономический детерминизм марксистского подхода.

Обратим внимание, что базис порождает, а вышеуказанные факторы (исторические и национальные традиции) оказывают влияние на функционирование правоохранительной политики. По нашему мнению, автору следует уточнить позицию по данному вопросу. При этом необходимо учитывать, что базис понимается в марксистской методологии как совокупность

производственных отношений определенной общественно-экономической формации (а не отдельного государства!).

А.Е. Михайлов,
кандидат юридических наук, доцент,
зам. директора
Саратовского филиала
Института государства и права РАН
amihailov@sgap.ru

К вопросу о развитии правоохранительной политики в российской правовой жизни*

Приоритетные цели правоохранительной политики детерминируются потребностями повышения эффективности самой правоохранительной системы. К сожалению, в последнее время слишком часто защитники правопорядка становились участниками трагических, скандальных историй. Поэтому еще в ноябре 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев — глава попечительского совета Ассоциации юристов России — поручил руководству Ассоциации разработать предложения по модернизации органов правопорядка.

По нашему мнению, необходимо, во-первых, ускорить разработку Федерального закона о государственной правоохранительной службе, который должен установить новые, унифицированные условия деятельности для всех правоохранительных органов Российской Федерации.

Во-вторых, предлагается для организации эффективного взаимодействия правоохранительных органов изменить статус Совета безопасности РФ и делегировать ему полномочия координатора деятельности органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства. Для этого внести дополнение в содержание абзаца первого ст. 13 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» и изложить его в следующей редакции: «Совет безопасности РФ является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности и координацию деятельности органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства». С целью обеспечения задач, решаемых Советом безопасности РФ, предлагается дополнить ст. 15 данного Закона абзацем девятым следующего содержания: «Осуществление координации деятельности правоохранительных органов в области обеспечения безопасности личности, общества и государства» (В.А. Егоров).

В-третьих, перспектива развития правоохранительных органов России требует не очередных рутинных функций в русле поиска избыточных,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научно-исследовательского проекта № 09-06-00156а.

дублирующих и ненужных организационных экспериментов и кадровых перетрясок и тем более не ликвидаторских сценариев, периодически озвучиваемых в СМИ. Правоохранительная служба должна развиваться как высокотехнологическая, информационно-аналитическая, инфраструктурная организация (модернизация правовой инфраструктуры), должна быть модернизирована вся система управления кадрами и ведомственная система образования.

В-четвертых, сегодня в государственных органах, службах и учреждениях правоохранительной системы России проводится работа по формированию методологии выработки управленческих решений, направленных на реализацию главной цели развития правоохранительной политики — обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из нее задач. Достижение этой цели и решение поставленных задач невозможно без антикоррупционного очищения и в обществе, и в правоохранительных органах нашей страны.

В целом же рекомендации по развитию правоохранительной политики в российской правовой жизни можно разделить на две части. В первой — все, что касается модернизации самих государственных органов, служб и учреждений правоохранительной системы, в том числе и отказа от избыточных функций. Например, следует забрать у ГАИ функцию регистрации и технического контроля транспортных средств, поручив это Министерству транспорта РФ. Вторая часть посвящена усилению гражданского контроля за правоохранительными органами. При этом самое активное участие в совершенствовании правоохранительной политики должна принять Ассоциация юристов России. Сформулированные рекомендации требуют внимательного рассмотрения и незамедлительного реагирования, что является важным условием эффективности правоохранительной политики.

Проблема эффективности правоохранительной политики является частью более широкой проблемы — эффективности права вообще. Эффективность же права чаще всего связывается с результативностью его действия, достижением поставленных целей. На наш взгляд, причины низкой эффективности правоохранительной политики объясняются недостатками в самой правоохранительной системе, а в более широком плане — кризисным состоянием общества, особенно его моральной и духовной сферы, низким уровнем правосознания и правовой культуры граждан, засильем правового нигилизма. В то же время повышение эффективности правоохранительной политики зависит и от самой личности. «Если человек хочет видеть свои личные права огражденными и защищенными, он должен вложиться своим правосознанием в эту общественную правовую жизнь и верно участвовать в ее устройении»¹.

Следует отметить, что коэффициентом эффективности правоохранительной политики может служить число выявленных и предотвращенных правонарушений. Это обычно выражается в показателях, характеризующих состояние законности, правопорядка и стабильности в стране. Поэтому эффективность правоохранительной политики тем выше, чем больше субъектов подчиняются, в целом, предписаниям закона, не нарушают запреты.

¹ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 17.

Т.В. Милушева,
*кандидат юридических наук, доцент
Поволжской академии государственной
службы им. П.А. Столыпина
kafpravteor@pags.ru*

Правоохранительная политика: социо-культурное измерение

Как известно, истинным должен быть не только результат исследования, но и путь, ведущий к нему. В условиях обновления и усложнения правовой реальности методология исходит из необходимости сочетания различных подходов, средств, методик, следуя принципу «дополнительности». Об этом и шла речь в представленном докладе. О.Н. Коржиков прав в том, что, анализируя вопросы правоохранительной политики, берет на вооружение исследовательские парадигмы, выработанные различными отраслями научного знания, которые дополняют и обогащают друг друга.

Однако, на наш взгляд, исследование правоохранительной политики не может быть полным и всесторонним вне социо-культурного контекста. Государственно-правовые процессы всегда имеют человеческое измерение, их анализ предполагает осмысление духовно-нравственных ценностей, национального правосознания, общественных идеалов народа.

Базовыми категориями в рамках данного историко-культурного подхода являются менталитет и правовая культура, представляющие собой результат многовекового становления и развития российской государственности. Следует согласиться с мнением, согласно которому менталитет должен быть контекстом в исследовании любого социального института (А.Ю. Мордовцев, В.В. Попов). Все это в полной мере относится и к феномену правоохранительной политики.

Как совокупность устойчивых правовых представлений, привычных образов, форм и стиля юридического мышления, обуславливающих специфику юридического поведения индивида, социальной и профессиональной группы, государственных органов и должностных лиц, правовой менталитет отражается во всех элементах и структурах правосознания. Характерным выражением правовой ментальности российского общества является обыденный правовой нигилизм и связанный с ним ведомственный правовой нигилизм (крайним проявлением которого являются коррупция и преступность).

Опасность ведомственного правового нигилизма состоит в том, что он формирует у правоприменяющего субъекта собственную идеологию, сутью которой является поиск внеправовых, нередко противоправных способов урегулирования и упорядочения отношений в обществе. Нельзя забывать и о том, что правоохранительная деятельность обладает известной спецификой, обусловленной необходимостью применения мер принуждения, специальных средств и даже вторжения в частную жизнь граждан.

Попытка подойти к исследованию правоохранительной политики сквозь призму правового менталитета и правовой культуры, на наш взгляд, существенно расширяет возможности осмысления культурно-исторического фона, в рамках которого вызревают государственно-правовые институты (в том числе и правоохранительная политика), формируется специфика профессионального правового сознания субъектов правоохранительной деятельности. Наряду с иными методами, культурно-исторический подход, способствует выявлению причин деструктивных процессов в означенной среде и поиску стратегических векторов развития правоохранительной политики современного Российского государства.

З.С. Байниязова,

*кандидат юридических наук, доцент
Саратовского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского,
докторант Саратовской государственной
академии права
zulfiyas@yandex.ru*

Правоохранительная политика и обеспечение прав и свобод человека в Российском государстве

Правоохранительная политика — одна из разновидностей правовой политики Российского государства, которая должна быть направлена на охрану прав и свобод человека и гражданина, создание условий для их полноценного обеспечения.

Очень важна концептуальная составляющая в осмыслении понятия, целей, задач, принципов, направлений осуществления правоохранительной политики. Наряду с этим необходимой является нормативная трактовка данного понятия. В этой области существует определенный пробел, без преодоления которого невозможно в полной мере говорить о *целостной концепции* правоохранительной политики, особенно в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правоохранительная политика должна иметь определенные задачи, четко обозначенные нормативные контуры своего осуществления, быть *целенаправленной, функциональной, общесоциальной* по своему характеру. Прежде всего необходима разработка *системных* правовых мер по ее формированию и реализации. Это будет способствовать более эффективному осуществлению прав и свобод человека и гражданина, которые составляют один из важнейших демократических институтов общества.

Анализ международных и российских нормативных актов о правах и свободах личности показывает, что любое государство должно активно, системно проводить политику, направленную на создание надлежащих

условий, гарантий для их реализации. В ст. 18 Конституции РФ отмечается: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». По своей сути данное конституционное положение закрепляет связь прав и свобод человека и гражданина с правовой политикой, в частности, с правоохранительной.

Таким образом, осуществление правоохранительной политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина должно рассматриваться в качестве одного из основных приоритетных направлений современного Российского государства.

Т.В. Касаева,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. кафедрой Саратовского юридического
института МВД РФ
tkasaeva@mail.ru*

Правоохранительная служба: проблемы правового регулирования

Структурные перестройки в механизме государства определяют положение и значимость отдельных категорий служащих, а также их взаимоотношения с государством и обществом. В условиях глобализационных процессов охранительные функции государства и права играют первостепенную роль. Современные российская действительность, реалии развития государства и общества выдвигают на первый план именно государственную правоохранительную службу. В переходный период будет возрастать роль силовых структур относительно не только обеспечения национальной безопасности, но и проведения политики федерального центра по укреплению государства.

Благополучие общества определяется прежде всего качественным исполнением функций управления во всех ветвях государственной власти. Правоохранительная государственная служба связана с поддержанием общественного и правового порядка, законности, защитой прав и свобод человека. Необходимо отметить, что основа деятельности правоохранительной службы имеет свою правовую базу, но пока не имеет единого правового акта, регулирующего общие вопросы ее организации и прохождения, хотя его принятие предусмотрено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

В отличие от иных видов государственной службы законодательство о правоохранительной службе в настоящее время не систематизировано, отсутствуют единые подходы к определению специфики данного вида государственной службы, единые основы правового статуса ее служащих. Сегодня действует

более десяти федеральных законов и свыше ста ведомственных нормативных актов, определяющих правовое положение отдельных правоохранительных органов и порядок прохождения службы в них. При этом в правовых актах отсутствует единый подход, единая модель и структура правового регулирования статуса служащих правоохранительной службы.

Между тем одной из насущных проблем научного сопровождения проводимых реформ выступает задача формирования единой административной политики, определение роли и значения в ней государственной правоохранительной службы. Значимость такого вида службы для современного этапа развития Российского государства и общества очевидна. Она обусловлена многими объективными и субъективными причинами. В целом решение проблем правового регулирования статуса государственных служащих правоохранительной службы возможно осуществлять по двум основным направлениям: путем принятия специального закона и путем внесения изменений и дополнений в федеральные законы, определяющие статус отдельных видов правоохранительных органов.

Пока не принят означенный закон, определить, какие субъекты осуществляют правоохрану и, соответственно, являются правоохранительными органами, непросто. Однако, исходя из содержания ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», к исследуемой системе можно относить государственные органы, службы и учреждения, осуществляющие функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

При анализе функций субъектов правоохранительной деятельности следует учитывать ряд важных обстоятельств, поскольку, с одной стороны, в одном органе может быть предусмотрена как правоохранительная служба, так и государственная гражданская, военная государственная служба. С другой стороны, в обеспечении одного направления службы может быть задействовано несколько государственных органов.

Ю.Г. Кипселиди,

*соискатель Пятигорского государственного
технологического университета
yuriy_kipselidi@mail.ru*

Антинаркотическая политика и правоохранительная деятельность: аспекты соотношения

В связи с тем, что распространение наркомании усиливает позиции наркобизнеса и организованной преступности, стремящейся укрепить свое влияние в институтах власти, важнейшей задачей является разработка эффективной, целенаправленной правовой политики Российского государ-

ства в сфере борьбы с наркотиками и их незаконным оборотом. Если нет четкой, последовательной и действенной антинаркотической политики, то автоматически возникает наркополитика, которая действует по своим неписанным правилам и законам¹.

Антинаркотическая политика включает в себя комплекс разноплановых мер. В их реализации должны быть задействованы различные государственные органы и институты гражданского общества. В целом нужна отлаженная, хорошо согласованная и скоординированная система антинаркотических мер социального, экономического, медицинского, правового, психологического и иного характера. Причем важно, чтобы они применялись в рамках государственной правоохранительной политики в области борьбы с преступностью. Для того, чтобы достичь положительного результата в этом направлении, система мер, рассчитанная на преодоление наркопреступности, должна быть увязана с мерами по борьбе с преступностью в целом и ее организованными формами.

Для эффективного осуществления правоохранительной политики, дабы поставить заслон слаженному преступному механизму, нужна действенная, научно обоснованная, хорошо продуманная на перспективу и конкретный текущий период антинаркотическая программа, которую необходимо разрабатывать с учетом международных конвенций и действующих соглашений по незаконному обороту наркотиков. Антинаркотическая программа должна быть адресована государству в целом, но учитывать особенности проявления различных видов наркопреступности в регионах страны, которые относятся к наиболее «пораженным» наркотиками и характеризуются высоким уровнем наркотизации проживающего в них населения².

Стратегия антинаркотической политики Российской Федерации, по словам директора Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков В. Иванова, построена на трех «китах»: во-первых, ликвидация предложения наркотиков, во-вторых, международное сотрудничество, в третьих — снижение спроса, комплекс мер, направленных на «обнуление рынка»³. Антинаркотическая политика сопрягается с правоохранительной деятельностью прежде всего в первом и втором направлениях.

Так, в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.⁴ содержится специальный раздел, посвященный правоохранительным мерам по сокращению предложения наркотиков. В нем закреплена ряд принципиально важных положений:

- в целях пресечения контрабанды наркотиков на территорию Российской Федерации обеспечивается развитие системы противодействия организованной наркопреступности;

- для решения задач уничтожения инфраструктуры незаконного производства и транспортировки наркотиков и их прекурсоров, сетей нарко-распространения на территории Российской Федерации формируется план

¹ См.: Третьяков В. Борьба с наркоманией // Российская газета. 2002. 10 июля.

² См.: Романова Л.И. Наркомания и наркотизм. СПб., 2003. С. 14.

³ См.: Шкель Т. Картина беды // Российская газета. 2010. 1 июля.

⁴ См.: Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 // Российская газета. 2010. 15 июня.

правоохранительных мер, принимаемых во взаимодействии с государственными органами, осуществляющими противодействие незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров;

- принимаются меры по выявлению новых видов психоактивных веществ с целью их классификации и решения вопроса о включении в списки I, II и III перечня наркотических средств;

- обеспечиваются меры по пресечению незаконного оборота наркотиков в местах проведения культурно-досуговых мероприятий.

Правоохранительные меры по сокращению предложения наркотиков носят не только внутригосударственный характер, они также связаны с международным сотрудничеством как одним из направлений антинаркотической политики. Проводятся согласованные межгосударственные профилактические и оперативно-разыскные мероприятия по выявлению и ликвидации каналов международного наркотрафика. Принимаются целенаправленные меры по обеспечению общей безопасности в морских акваториях. Создается система мер контроля за инфраструктурой морских грузопассажирских перевозок. Для недопущения нелегального ввоза наркотиков в Российскую Федерацию совершенствуется система мер государственного контроля за иностранными гражданами (лицами без гражданства), прибывающими в Российскую Федерацию (находящимися на ее территории), в особенности из наркоопасных регионов мира.

Таким образом, правоохранительная деятельность занимает важнейшее место в системе мер по сокращению предложения наркотиков как направления современной российской антинаркотической политики.

А.С. Родионова,
*аспирант Саратовской государственной
академии права
tgp@sgap.ru*

Системный подход в изучении правовых наказаний

138

4' 20 10

Правовая политика государства немислима без такой ее составляющей, как юридическая наука. Несмотря на многообразие различных правовых категорий, их изучение должно осуществляться по единым канонам. Только тогда можно выстроить четкую систему правовых средств, способную оказывать эффективное воздействие на общество. В связи с этим представляется важным уделение все большего внимания такому методу познания, как системный подход.

Каждый объект познания представляет собой организованную систему, элементы которой имеют свои определенные и ограниченные цели. Правовое регулирование в системе наказаний призвано оказывать влияние на деятельность человека. Речь идет как о процессе ресоциализации правонарушителя,

так и о профилактике правонарушений. Специфика использования системного подхода при изучении категории наказаний в праве связана с двумя направлениями. С одной стороны, он применяется для исследования самого процесса правового регулирования, существующего в настоящий момент, с целью познания его свойств. С другой стороны, рассматриваемый метод используется при качественном построении этого процесса с целью улучшения воздействия на объект управления. В нашем случае — это сознание людей, на которое влияют применяемое наказание или потенциальная возможность его применения. При этом меняется не только объект воздействия, но и субъект, а также система взаимодействия между ними.

Границы системы «правовое наказание» определяются ее составляющими, что придает ей определенную форму, позволяющую отличить ее от других правовых явлений. Эти границы связаны с сущностью правового наказания, в частности, пределами применяемых государством ограничений, предназначением наказания (преобладанием в нем устрашения или перевоспитания), наличием альтернативных вариантов реакции государства на правонарушение.

При рассмотрении системы правовых наказаний в первую очередь анализируется само понятие «правовое наказание» путем выявления его существенных характеристик. В данном случае в качестве системных элементов выступают определяющие признаки правового наказания. В юриспруденции перечни таких признаков у различных авторов значительно различаются. В связи с этим проведение анализа позволяет выявить все признаки правового наказания: оно представляет собой специфическую реакцию общества и государства на определенное поведение; имеет ограничивающую природу (правовое наказание является одной из разновидностей правовых ограничений), назначается только за правонарушение; имеет причинно-следственную связь с состоянием правовой наказанности. Могут быть выявлены и другие признаки, которые вследствие относимости только к правовому наказанию также становятся его определяющими характеристиками, хотя если они могут быть отнесены и к другим категориям, то естественным образом отсеиваются. В результате этой операции мы получаем исчерпывающий набор признаков правового наказания.

Наиболее ярко системный подход отражен во второй стадии — синтезе. На этой стадии фактически формируется определение понятия путем объединения в нем существенных признаков. Определение не может быть полным без выявления целей объекта познания. Это третья стадия системного подхода. Правильное целеполагание существенно дополняет понятие правового наказания, поскольку позволяет определить в конечном итоге функциональные особенности всей системы. В результате определение дополняется конечной целью наказания — профилактикой правонарушений. Не следует забывать, что эта итоговая цель выводится путем анализа соотношения первичных целей с реальными причинами противоправной деятельности. Данная операция также является составной частью системного подхода, примененного уже в этом направлении.

На четвертой стадии категория ограничивается от смежных с ней. Характеристика стадий системного подхода осуществляется в науке достаточно разнообразно. С одной стороны, ученые используют различные основания для выделения этих стадий, с другой — при использовании одного и того же

основания они по-разному трактуют динамику рассматриваемого процесса. По нашему мнению, приведенные выше стадии системного подхода наиболее полно отражают его сущность.

А.В. Ермолаев,
*кандидат юридических наук, зам. директора
Института законодательства Саратовской
государственной академии права
priz@sgap.ru*

О некоторых результатах методологического процесса в уголовном праве России

В теории уголовного права России криминализация определяется как перевод деяния из разряда обычных правонарушений (административных, гражданско-правовых и т. д.) в разряд уголовных. Научное сообщество разработало критерии и принципы названной процедуры. Однако в правотворческой деятельности Российского государства далеко не всегда просматривается научная обоснованность норм, вводимых в действие. Ярким примером этого может служить незаконное усыновление, ответственность за которое предусмотрена ст. 154 УК РФ. Это преступление в отечественном уголовном праве является новым (впервые появилось в УК РСФСР 1960 г., изменения внесены в марте 1995 г.), не имеющим исторической уголовно-правовой традиции.

Напомним, что для привлечения к ответственности по ст. 154 УК РФ необходимо установить не только факт совершения незаконных действий по усыновлению (и другим формам устройства ребенка), но и корыстные мотивы в умысле виновного либо неоднократность совершения таких действий даже при отсутствии у виновного специальной мотивации.

В результате исследования нам удалось обнаружить несоответствие установления уголовной ответственности за незаконное усыновление следующим принципам криминализации: достаточности уровня общественной опасности; относительной распространенности деяния; преобладания позитивных последствий криминализации; неизбыточности уголовно-правового запрета; своевременности. Кроме того, бланкетный характер нормы также создает проблемы в правоприменении.

В обоснование же криминализации, на наш взгляд, законодатель положил уголовно-политический фундамент, выдвигая в приоритетные направления правовой охраны семью и детство. Объявление прав несовершеннолетнего особым объектом правовой охраны логично повлекло введение законодателем ряда специфических норм, имеющих целью защиту названных прав. Однако в ряде случаев введение таких норм выглядит искусственным.

Несмотря на то, что было написано большое количество работ по теме уголовно-правовой охраны семьи, нельзя не отметить их типичную теоре-

тическую направленность: подавляющее большинство ученых полагают, что решить проблему охраны семейных прав граждан можно с помощью дополнительной криминализации деяний и ужесточения наказаний за уже криминализованные. Такую стандартизацию осмысления роли уголовного закона в охране семейных прав граждан нельзя отнести к позитивным процессам в отечественной науке. Точка зрения практических работников в этом случае не вступает в диссонанс с точкой зрения теоретиков¹.

Необходимо отметить, однако, что традиционным мнением, бытующим среди практических работников (80 % опрошенных), можно признать позицию, согласно которой уголовную ответственность за названное преступление все же стоит установить. На наш взгляд, криминализация исследуемого преступления должна быть аннулирована, и ст. 154 УК РФ следует исключить из уголовного закона. Вопросы же ответственности за незаконное усыновление должны регламентироваться нормами других отраслей права, например, семейного, административного, права социального обеспечения и др. Именно такого порядка охраны общественных отношений, на наш взгляд, стоит придерживаться, причем не только по отношению к охране семейных ценностей. Сначала необходимо регулировать отношения, затем охранять их посредством позитивных отраслей права, а уж затем прибегать к уголовной репрессии как к последнему средству.

¹ Нами было проведено анкетирование 110 судей Ставропольского края. Результаты анкетирования показали: на вопрос «Как Вы оцениваете степень общественной опасности посягательств на семью?» большинство респондентов (60,9 %) ответило, что она представляется им достаточно высокой; 21,8 % - настолько высокой, что требуется принятие безотлагательных мер по ее снижению; 13,7 % - что опасность имеется, но не создает повода для серьезного беспокойства; 3,6 % - опасность в таком поведении отсутствует.

Р.Я. Хидирнабиев,
*аспирант Саратовской государственной
академии права*
tgp@sgap.ru

Обычай как объект правоохранительной политики

В порядке некоторого дополнения к докладу хотелось бы кратко остановиться на роли правовых обычаев и необходимости их государственной охраны и использования.

Обычай и закон, по мнению многих антропологов, разделены во времени; первый характеризует «примитивное общество», второй — цивилизацию. В древности обычное право вместе с религией и моралью обеспечивало стабильный и длительный правопорядок; современное законодательство вынуждено решать эту задачу в одиночку, не рассчитывая всерьез на поддержку религиозных и нравственных механизмов.

С последним трудно согласиться, ведь процесс создания и обеспечения единого правового пространства не может основываться только на одном

социальном регуляторе. Это объясняется тем, что данный процесс характеризуется возрастанием роли субъективного фактора и, следовательно, повышением значимости других неправовых социальных норм — обычаев, традиций, нравов и т. д. Названные общественные регуляторы — это именно те элементы, которые делают любую правовую систему по-настоящему устойчивой, надежной, глубоко укоренившейся в культуре и истории общества.

В начале XX в. в целях государственно-правового развития была принята попытка искоренения обычного права. Однако данная политика по изменению норм и привычек повседневной жизни граждан встретила сопротивление¹.

Изучение и обобщение материалов деятельности государственных органов Ростовской области, Краснодарского края, республик Северного Кавказа в советский период показывает их активную роль в борьбе с консервативными обычаями и традициями, а также в обеспечении сохранности и распространении лучших народных традиций, обычаев и нравов. Однако не все учреждения систематически занимаются этими вопросами, поскольку в законодательном порядке эти стороны их деятельности конкретно не были определены и в их компетенцию не входили. Это яркий пример того, что обычай является эффективным регулятором общественных отношений и, разумеется, нельзя ограничиваться только их уважением.

Поэтому российское право должно, на наш взгляд:

- поддерживать прогрессивные обычаи прошлого, поскольку это способствует преемственности и утверждению исторических устоев в жизни общества. В них находят свое отражение опыт и достижения в различных сферах общественной и личной жизни;

- бороться с вредными обычаями и традициями, а также препятствовать их возникновению. Ликвидация этих пережитков прошлого является одним из важных моментов правоохранительной политики Российского государства, поскольку они и в настоящее время продолжают влиять на различные стороны жизни людей (например, кровная месть);

- способствовать формированию новых традиций и обычаев, их распространению в повседневной общественной, а также личной жизни людей.

Взаимодействие обычаев прошлого и новых традиций должно способствовать искоренению вредных видов данных социальных регуляторов. В связи с этим напрашивается вывод о том, что обычай призван оказать содействие формированию правоохранительной политики Российского государства. Для этого он должен стать объектом данной политики.

В настоящее время мы живем в мире потерянных обычаев и традиций; это негативно сказывается на состоянии народного духа, усугубляет кризисные процессы в нашей стране. Оздоровление должно начинаться с восстановления разумного и бережного отношения к опыту прошлого, мудрости предшествующих поколений.

26 декабря 2006 г. на заседании Государственного совета, посвященного государственной поддержке традиционной народной культуры в России,

¹ См.: Горин А.Г. Обычное право в России в начале XX века: правительственная политика // Правоведение. 1989. №1. С. 43–49.

В.В. Путин отметил: «Для нашей многонациональной страны разнообразие народного творчества, обрядов, обычаев, ремесел — не только бесценное наследие. Это наше общенациональное преимущество. Ведь культура народов России выполняет в обществе ключевую объединяющую роль, способствует сближению и взаимопониманию между людьми, утверждению принципов согласия и толерантности»¹.

Обычай как объект правоохранительной политики государства есть важный элемент формирования и развития единого правового пространства в России, ибо в этом пространстве наряду с юридическими нормами действуют и другие социальные регуляторы.

С.В. Радаева,
*соискатель Саратовской государственной
академии права
tgp@sgap.ru*

Судебная правоприменительная и правоохранительная практика

В свете заслушанного доклада хотелось бы кратко остановиться на судебной практике, которая отражает как правоприменительную, так и правоохранительную политику государства. Суд всегда стоял на страже прав и законных интересов граждан, защищая их свойственными ему методами. Сущностной стороной судебной практики как деятельности судов по отправлению правосудия, связанной с выработкой правовых положений, является судебное правоприменение, включающее в себя также правоохранительную и правозащитную составляющие.

В современной науке идет дискуссия относительно того, что представляет собой судебное правоприменение. Некоторые ученые считают правоприменение, в том числе и судебное, одной из форм реализации права, которую осуществляют специальные государственные органы как участники публично-правовых отношений (В.М. Сырых, А.В. Аверин). Другие предлагают рассматривать правоприменение как особый тип осуществления права, который, в свою очередь, имеет разные формы. Среди таких форм правоприменения они выделяют судебное правоприменение (Т.В. Кашанина, В.И. Карташов).

К судебному правоприменению, как ни к одной другой форме право-реализации, предъявляются строгие требования законности, обоснованности, целесообразности и справедливости. Только в этом случае может быть достигнута цель охраны и защиты участников процесса. Требование законности отражает в качестве обязательных условий соответствие правовым предписаниям формы и содержания судопроизводства и судебного правоприменительного акта. Обоснованность применения права судебными

¹ См.: Российская газета. 2006. 26 дек.

органами относится ко всем стадиям юридической процедуры. Обоснованными должны быть как акт правоприменения, так и сама деятельность суда при рассмотрении каждого конкретного жизненного конфликта.

А.В. Аверин полагает, что проблема целесообразности в судебном правоприменении имеет несколько аспектов. В качестве первого он называет противопоставление законности и целесообразности, которое приводит к тому, что судебное правоприменение по конкретному делу теряет оба эти свойства. Отступление суда в своей деятельности от закона является судебным произволом. Следовательно, об охране прав субъекта процесса говорить не приходится.

Вторым аспектом целесообразности судебного правоприменения является соотношение законной деятельности суда с оптимальным путем осуществления правовой нормы в конкретной ситуации. Правовые нормы в силу своего абстрактно-общего характера предполагают возможность и необходимость судебного усмотрения в процессе судебного рассмотрения того или иного дела.

Судейское усмотрение — важная категория судебного правоприменения. Существует значительное число его дефиниций. Так, А. Барак определяет судебное усмотрение как данное судьей полномочие выбора между двумя и более законными альтернативами. А.В. Аверин характеризует судебное усмотрение как интерпретационную деятельность судьи, которая заключается в выборе одного из возможных и допустимых выводов, подлежащих установлению в рамках изученного правового конфликта.

Непосредственно с требованием целесообразности связано требование справедливости судебного правоприменения и правоохраны. Оно относится как к процедуре отправления правосудия, так и к правоприменительному акту суда (решению, приговору, постановлению, определению и т. д.).

Таковы основные особенности правоприменительной, правоохранительной и правозащитной деятельности органов правосудия, такова политика Российского государства в данной области.

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

Интеллектуальная собственность как объект правоохранительной политики государства

В контексте темы доклада хотелось бы затронуть вопрос о правоохранительной политике государства в области интеллектуальной собственности. Изменение функции знания и культуры цивилизации конца XX в. привело к резкому увеличению масштабов использования результатов интеллектуальной деятельности. Вследствие этого возникла потребность в

усилении правоохранительной политики государства в обеспечении защиты интеллектуальной собственности как на национальном, так и на международном уровне.

В приветственном слове к участникам Международного форума «Антикризисное развитие через рынок интеллектуальной собственности», который состоялся 23 апреля 2009 г. в Москве, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев заявил: «Формирование цивилизованного рынка интеллектуальной собственности — это насущная потребность современной России. Наша страна обладает огромным научно-техническим и интеллектуальным потенциалом, который необходимо использовать в создании передовых наукоемких технологий, продуктов и услуг. Они способны стать не только серьезным антикризисным ресурсом, но главное — основой инновационной экономики России».

Поскольку всякая правовая политика включает в себя развитие правосознания, правотворчества и правоприменения, проблемы правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности можно рассмотреть сквозь призму этой «триады». Высокий уровень правового нигилизма граждан и низкий уровень авторитета государственной власти в современном обществе отражают две стороны одного процесса — разрыв между реальной жизнью и правом, который постоянно увеличивается.

На вопрос: «Покупаете ли Вы пиратскую продукцию?» мы обычно получаем положительный ответ. Объясняется это тем, что она дешевле. Таков менталитет наших граждан. Это при том, что российским законодательством запрещено продавать и использовать нелегализованную продукцию. Никого не волнует тот факт, что, покупая пиратский диск, мы тем самым поддерживаем производителей нелегальной продукции, а не наших любимых авторов, оставляя их при этом без вознаграждения.

Очевидно, что сегодня уже не работает формула «власть на страхе», но еще не работает формула «власть на законе». Сегодня мы переживаем переходный период от господства нормативизма к признанию верховенства естественного права, от уголовных репрессий в борьбе с преступностью к ее предупреждению как приоритету государственной политики в этой области.

Приоритетным направлением является решение этой проблемы в других отраслях науки, в том числе в теории государства (особенности проявления признаков государства в условиях информационного общества, единое информационное пространство как признак государства, реализация прав государства на объекты интеллектуальной собственности), в теории права (использование юридических фикций для правового регулирования отношений виртуального мира, законность в информационном обществе, формирование интегративной юриспруденции), чтобы укрепить авторитет государства в его служении интересам человека и общества.

На наш взгляд, государственная политика в рассматриваемой области должна быть направлена на решение следующих вопросов:

- совершенствование законодательства об интеллектуальной собственности. Эта работа должна проводиться в тесном контакте с заинтересованными

организациями авторов, артистов-исполнителей и пользователей (издателей, изготовителей дисков, работников радио и телевидения, создателей фильмов и т. п.) путем запроса их мнения по проектам законов, по проблемам применения действующих нормативных актов;

- информирование общественности по вопросам авторского права с целью создания благоприятного климата для творческой деятельности и широкого распространения произведений литературы, науки и искусства;

- выработку четких позиций государства в отношении различных проблемных вопросов, обсуждаемых на межправительственном уровне, в различных международных организациях и форумах.

Н.И. Матузов,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки

Российской Федерации

igp@sgar.ru

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Позвольте мне, в качестве руководителя нашего постоянно действующего методологического семинара, подвести, как всегда, некоторые итоги, обратить внимание на ряд наиболее существенных моментов.

Мы заслушали, вне всякого сомнения, интересный, содержательный доклад по одной из актуальных тем, имеющей важное теоретико-прикладное значение в современном российском правоведении и в реальной действительности. Ибо именно сегодня правоохранительные функции и механизмы государства ослаблены, как никогда. Люди не чувствуют себя в безопасности, в том числе правовой. Напротив, они ощущают жизнь как непрерывный социальный дискомфорт, как процесс постоянных угроз, вызовов, агрессии, насилия; испытывают состояние незащищенности, нервно-психологического напряжения, стрессов, тревоги, беспокойства за себя, семью, детей, собственность. Это стало знамением времени.

Опасности подстерегают человека со всех сторон — криминал, произвол властей, техногенные и природные катастрофы, акты террора, экстремизма, межнациональные и межэтнические конфликты, хулиганские и националистические разборки, разного рода фобии, вражда, нетерпимость. Факты, примеры, статистика у всех на слуху. Людям страшно стало жить, выходить на улицу.

Как это ни странно, опасность исходит даже от правоохранительных органов, особенно милицейских, которых в народе все чаще стали называть не правоохранительными, а «правонарушительными». Дело дошло до того, что глава МВД РФ посоветовал российским гражданам самим защищаться от неправомерных действий своих сотрудников. В мире нет аналогов по-

добного парадоксального феномена. Фактически руководство важнейшей правоохранительной структуры расписалось в своем бессилии, неспособности обеспечить личную безопасность россиян.

Не случайно в последнее время активизировались научные исследования по проблеме *гражданской самозащиты*. Как говорится, не от хорошей жизни. Вся надежда на себя. Доверие к стражам порядка со стороны населения упало до предельно низкого уровня, как и к власти вообще. В докладе на этот счет приводятся любопытные данные социологических опросов.

Сказанное означает, что правоохранительную политику государства надо незамедлительно менять, корректировать в сторону усиления ее эффективности, способности обеспечивать мир, спокойствие и порядок в стране, защиту прав граждан, последовательно бороться с разгулом преступности, коррупцией, произволом бюрократии, оперативно действовать в чрезвычайных ситуациях. Именно с этой целью проводится реформа МВД.

В связи с этим заслуживает дальнейшего обсуждения концепция сильного государства, которая ни в коей мере не противоречит идее демократического правового государства. Самое неприятное и нежелательное — это когда государство считается «несостоявшимся». Такой термин с некоторых пор вошел в политико-правовой лексикон. Слабая, бессильная, недееспособная власть не в состоянии сегодня справиться с названными выше угрозами и опасностями.

Сильное государство — это не государство голый силы, диктата, принуждения. Сильное государство — это государство, которое базируется на прочном фундаменте своей легитимности, доверия, авторитета. Оно ни в коем случае не должно утрачивать качества демократичности и правового характера, ассоциироваться с государством «сильной руки», «закручиванием гаек». Демократия и сильная власть вовсе не исключают друг друга.

Безвольная (бесхребетная) власть никому не нужна, ибо она не оправдывает своего социального назначения. Мыслители прошлого утверждали: государство возникло не для того, чтобы сделать жизнь людей раем, а для того, чтобы она не стала адом. Вот во избежание возникновения «ада» (хаоса, анархии, беспредела, стихии, неуправляемости) и требуется «сильное государство». Это не какое-то тоталитарное, диктаторское образование, а нормальное, демократическое, прочное государство, основанное на праве и способное постоять за себя и своих граждан, защитить общество от внутренних и внешних угроз.

Итак, повторяю, правоохранительная политика современного Российского государства нуждается, как принято сейчас говорить, в радикальной *модернизации*, направленной на усиление властно-императивных, эффективных начал во всей системе управления страной, особенно в плане утверждения в ней порядка, стабильности, безопасности. Разумеется, властные начала должны быть основаны на праве и законах, принципах демократии, защите прав, свобод и достоинства человека.

Благодарю Олега Николаевича за доклад, а всех присутствующих и особенно выступавших — за участие в семинаре. До следующих встреч.

• ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

Е.В. Колесников,

*доктор юридических наук, профессор
Саратовской государственной академии права*

А.Н. Станкин,

*кандидат юридических наук, доцент
Тольяттинского государственного университета
ktr@sgap.ru*

РЕЦЕНЗИЯ

Д.С. Шапорева. Конституционное право человека и гражданина на свободу творчества в современной России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. — 180 с.

Значимость культурных прав, в том числе конституционного права, на свободу творчества, закрепленного в Конституции Российской Федерации (ст. 44), едва ли нуждается в каком-либо доказательстве. Обеспечение прав человека — важнейшая цель и задача демократической государственности, призванная изменить (или улучшить) положение личности в социуме, создать ей достойные условия для жизни, работы и творчества, гарантировать свободу, активное участие в политическом и культурном процессе, социальную защищенность.

Представляется, что выбранная автором тема несколько сложна, настолько и интересна.

Монография состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, и заключения. Структура работы логична и обоснованна.

В *главе первой* раскрывается понятие и сущность конституционного права на свободу творчества в Российской Федерации. Причем, под творчеством понимается процесс создания человеком культурных ценностей и их интерпретация, которые отличаются новизной, неповторимостью, оригинальностью, общественно-исторической и иной уникальностью, состоящий из нескольких фаз (этапов), имеющих свою цель, средства и определенный результат (с. 24).

Опираясь на современные теоретические положения, Конституцию РФ и соответствующее законодательство, автор приходит к выводу, что основное право на свободу творчества представляет собой комплексное субъективное право, состоящее из таких полномочий как: возможность действия; возможность требования соответствующего поведения от обязанного лица; право притязания; потенциальная возможность возникновения отношений по пользованию определенным благом (с. 45). Интересны и приведенные здесь же суждения о различии понятий «свобода творчества» и «право на свободу творчества». Свобода творчества — более

широкое понятие, чем право на свободу творчества; данные категории неоднозначны с точки зрения юридической конструкции, поскольку свобода творчества как принцип демократического общества и субъективное право на творческую деятельность наделяются разным конституционным смыслом (с. 53).

Свобода творчества — одна из важнейших духовных свобод. Общеизвестно, что в советский период эта сфера, как и многие другие, находилась под жестким контролем государства. В ходе радикальных реформ конца XX в. произошли существенные изменения в регламентации прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на свободу творчества. Человек, его права и свободы провозглашены высшей ценностью в России. Ушли в прошлое цензура и худсоветы. Однако возникли проблемы иного свойства.

Право на свободу творчества зачастую понимается как абсолютная свобода, что приводит к различным злоупотреблениям. С телевизионных экранов, газетных полос хлынул поток «желтизны», пошлости, ненормативной лексики. Поэтому актуализировался вопрос о пределах данного права, о его легитимном ограничении. В данном случае весьма важно найти оптимальный баланс между правом на свободу творчества и ответственностью, публичными и частными интересами.

Основное право человека и гражданина на свободу творчества в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, по мнению автора, является: формой выражения свободы личности в духовно-культурной сфере; одним из важнейших культурных прав в системе конституционных прав и свобод, которое тесно связано с правом на образование, правом на участие в культурной жизни и пользуетелям учреждений культуры, на доступ к культурным ценностям (с. 63).

Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, как это установлено в российских конституционных и законодательных нормах, может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной основе и носит массовый характер.

Недостаточно лишь провозгласить право на свободу творчества, необходимо добиться реализации конституционных положений. Осуществление данного основного права во многом зависит от конкретизации базовой нормы в текущем законодательстве. В современный период текущее законодательство, регламентирующее сферу творчества, весьма неоднородно и противоречиво. В частности, некоторые законоположения были приняты еще в 90-х гг. прошлого века (прежде всего это относится к Основам законодательства о культуре). Они существенно устарели и нуждаются в пересмотре.

Вторая глава посвящена механизму реализации конституционного права на свободу творчества. Он включает такие важнейшие элементы, как признание конституционного права на свободу творчества Российским государством, закрепление данного права в основных нормах и возникновение конституционных правоотношений, конкретизацию базового права в отраслевом законодательстве, установление законодательных пределов его реализации (с. 74–78).

Обстоятельно рассмотрен сложный и политически значимый вопрос об ограничении права на свободу творчества. Отмечена в целом позитивная роль ограничений, установленных действующим законодательством, которые являются также гарантиями реализации конституционного права каждого на свободу творчества (с. 134).

В *главе третьей* достаточно подробно проанализированы гарантии права на свободу творчества, их виды, проблемы обеспечения права на свободу творчества в Российской Федерации и ее субъектах. При этом обозначены необходимые меры государственной политики в духовно-культурной сфере. Справедливо отмечено, что защита и обеспечение прав и свобод человека и гражданина должны стать национальной идеей, объединяющей российское общество. В работе дана характеристика наиболее важных механизмов (инструментов) обеспечения права на свободу творчества. Показаны роль и значение в этом механизме Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства России, судебных и правоохранительных органов. При этом проводится разграничение категорий «охрана» и «защита».

Российское государство, как полагает автор, должно в ближайшие годы осуществить комплекс мер по обеспечению большей доступности творческой деятельности для всех граждан, физических лиц, коллективов с постепенным преодолением неоправданных региональных различий, планировать развитие социально значимых отраслей культуры и творчества. Огромное значение имеет создание новых прогрессивных организационных форм взаимодействия научно-технического творчества и реального производства (с. 152).

Следует согласиться с автором в том, что требуют специального исследования такие важные вопросы, как, например, правовое регулирование технического творчества, активность (творческая и социально полезная) детей, молодежи, лиц зрелого возраста, пенсионеров (с. 178).

Как показано в работе, обеспечение свободы творческой деятельности, реализация культурных прав в целом должны стать приоритетными направлениями построения в современной России демократического государства с защищенной духовной самобытностью и многовековым культурным наследием. Создать инновационную экономику (экономику знаний), высокотехнологичное производство, отвечающее требованиям XXI в., без устойчивой потребности человека в подлинных культурных ценностях, вне его активных созидательно-творческих усилий невозможно.

При общей положительной оценке работы хотелось бы обратить внимание на некоторые ее недостатки. Так, в параграфе 3.2, посвященном охране и защите права на свободу творчества, говорится лишь о государственных органах и должностных лицах, осуществляющих подобную деятельность. Однако при этом не отмечена роль органов местного самоуправления, общественных объединений в сфере охраны и защиты права на свободу творчества. Явно недостаточно (а по ряду позиций фрагментарно) сказано о судебной защите анализируемого права (с. 166–169). В дальнейшем при разработке автором проблематики культурных прав этому вопросу следует уделить значительное место. Представлял бы интерес и анализ нового федерального законопроекта о культуре, разрабатываемого Государственной Думой Федерального Собрания РФ, о котором лишь упомянула автор.

Указанные замечания и пожелания не могут изменить общую положительную оценку монографии, которая является самостоятельным, содержательным, оригинальным, творческим исследованием, обладающим новизной и вносящим вклад в разработку проблематики культурных прав.

Выполненная работа, несомненно, заинтересует преподавателей, научных работников, практикующих юристов.
