

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

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

4 (45) • 2011

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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

А.В. Малько

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

К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией,
заместитель
директора СФ ИГП РАН

Е.А. Игнатенков

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

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

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

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Ростовицков И.В.* (г. Волгоград)
К вопросу гарантий прав личности в современной России 8
- Палий М.Л.* (Ростов-на-Дону)
Гражданское общество как основа партисипативного государства 13
- Олейникова С.С.* (г. Волгоград)
Социальная функция государства: история и современность 18
- Авдеев Д.А.* (г. Тюмень)
Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов
публичной власти в России 23
- Партугимов В.В.* (г. Москва)
Административная реформа в России как фактор модернизации
общества и государства 31
- Михалева И.В.* (г. Находка)
Сложности и пути развития современных политических
процессов в Российской Федерации
с учетом особенностей региональной политики 35

ПРОБЛЕМЫ ФИЛОСОФИИ И ИСТОРИИ ПРАВА

- Ломаев А.Ю.* (г. Самара)
К вопросу о понятии интереса в современной философии права 39
- Воронов Г.Р.* (г. Самара)
О праве как диалектическом единстве объективного
и субъективного права в учении Л.С. Явича 45
- Прудников О.Е.* (г. Волгоград)
Федералистский централизм как основа
государственно-правовой политики Австрийской императорской
монархии в период конституционных реформ 1860 – 1867 годов 50

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Колесников А.В.* (г. Саратов)
Принцип лимитизации правового регулирования
местного самоуправления субъектами Российской Федерации
как элемент принципа гармонизации законодательства 56
- Казакова Ю.А.* (г. Саратов)
Некоторые аспекты реформирования правового статуса учреждений
сферы культуры в современных условиях 61
- Клебанов Л.Р.* (г. Москва)
О новом Разделе Уголовного кодекса Российской Федерации
«Преступления против культурных ценностей» 65
- Понизова Е.В.* (г. Москва)
Сравнительно-правовой анализ законодательств России и Турции
о пребывании иностранных граждан на их территориях 69
-

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

- Михайлов Н.И. (г. Москва)*
Правовые средства активизации деятельности производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов в инновационной сфере экономики России 75
- Оленева А.Н. (г. Москва)*
Правовые особенности акционерных форм предпринимательства 80
- Тананко Л.И. (г. Саратов)*
Задачи развития субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования 84

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

- Ростова О.С. (г. Саратов)*
Нормативное регулирование подготовки научно-педагогических кадров на базе вуза в контексте реформ образования в Российской Федерации 87
- Дородонова Н.В. (г. Саратов)*
Проблемы повышения качества подготовки научно-педагогических кадров в Российской Федерации 91
- Афанасьев С.Ф., Игнатенкова К.Е. (г. Саратов)*
Интеграция высшего юридического образования и академической науки: некоторые вопросы правового регулирования, организации и финансирования 96

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ — УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

- Домашенко А.Е.*
Особенности эволюции российской «партии власти» на этапах посткоммунизма 100
- Точёный М.Д.*
Некоторые аспекты разграничения общественно опасных деяний, связанных с задержанием преступника, и смежных преступлений 103
- Точёный Д.С., Точёная Н.Г.*
К оценке государственной деятельности Филарета 108

Трибуна молодого ученого

- Бабаджанян К.А. (г. Саратов)*
Современная концепция взаимоотношений государства и личности 114
- Тарасова А.Г. (г. Волгоград)*
Юридическая процедура в обеспечении прав и свобод человека и гражданина: понятие и виды 117
- Манцеров К.А. (г. Пенза)*
К вопросу об истории формирования иммиграционной правовой политики России (международно-правовой аспект) 121
- Васильева Е.С. (г. Сургут)*
Вопросы распределения по подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений 125
-

<i>Олифиренко Е.П. (г. Черкесск)</i>	Молодежный экстремизм и возможные пути его преодоления	128
<i>Мель Н.А. (г. Пятигорск)</i>	К вопросу о государственном устройстве и системе управления в северокавказских субъектах Российской Федерации	134
<i>Аминев А.Т. (г. Уфа)</i>	Влияние юридических норм на мотивацию поведения личности	138

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА

«Обсуждение концепции правоохранительной политики в современной России» (г. Саратов, 3 июня 2011 г.)

<i>Малько А.В., Игнатенкова К.Е., Нырков В.В. (г. Саратов)</i>	Концепция правоохранительной политики в современной России: изменение вектора развития от федерального к региональному уровню	141
<i>Елистратова В.В. (г. Саратов)</i>	Проблемы и перспективы реализации правоохранительной политики в современной России	146
<i>Беляев В.П., Беляева Г.С. (г. Курск)</i>	Правоохранительный орган и правоохранительная система: некоторые проблемы в определении понятий	147
<i>Семикин Д.С. (г. Саратов)</i>	Роль суда в правоохранительной политике	149

ПЕРСОНАЛИИ

К юбилею Владислава Игоревича Пороха	150
--	-----

CONTENTS

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Rostovshchikov I.V. (Volgograd)</i>	To the question about the guarantees of human of the human rights in modern Russia	8
<i>Paliy M.L. (Rostov-on-Don)</i>	Civil society as the basis of participatory government	13
<i>Oleynikova S.S. (Volgograd)</i>	The social function of the state: past and present	18
<i>Avdeev D.A. (Tyumen)</i>	Democratic illusion of civilian participation in forming bodies of public power in Russia	23
<i>Partugimov V.V. (Moscow)</i>	Administrative reform in Russia as a factor of a society and state's modernization	31
<i>Mikhalyova I.V. (Nakhodka)</i>	Complexities and ways of development of modern political processes of the Russian Federation taking into account features of a regional policy	35

PROBLEMS OF PHILOSOPHY AND HISTORY OF LAW

- Lomaev A. Y. (Samara)*
To the question on concept of «interest» in modern legal philosophy 39
- Voronov G.R. (Samara)*
About the law as dialectic unity of the objective and the subjective law
in the doctrine of L. Javich 45
- Prudnikov O.E. (Volgograd)*
Federalistic centralism as a basis of a state-legal policy
of the Austrian imperial monarchy
in the constitutional reforms 1860 – 1867 50

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

- Kolesnikov A.V. (Saratov)*
The principle of limitation of legal regulation of local self-government
by regions of Russian Federation as the element of the principle
of harmonization of legislation 56
- Kazakova J.A. (Saratov)*
Some aspects of reforming of legal status establishments of sphere of culture
in modern conditions 61
- Klebanov L.R.*
On new Russian Federation Criminal code section
«Crimes against cultural values» 65
- Ponizova E.V. (Moscow)*
The rather-legal analysis of the legislation of Russia and Turkey
about stay of foreign citizens in their territories 69

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURSHIP

- Mikhailov N.I. (Moscow)*
Legal means of activization of activity of industrial-economic (financial)
complexes in innovative sphere of economy of Russia 75
- Oleneva A.N. (Moscow)*
Legal features of joint-stock forms of businesses 80
- Tananko L.I. (Saratov)*
The problems of development of subjects of small and average business
in territory of municipal formation 84

LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF EDUCATION AND SCIENCE

- Rostova O.S. (Saratov)*
Legal regulation of the academic staff competence development
in the higher educational establishment due to the educational reforms
in the Russian Federation 87
- Dorodonova N.V. (Saratov)*
To the problems of the academic staff quality improving
in the Russian Federation 91
- Afanasyev S.F. (Saratov), Ignatenkova K.E. (Saratov)*
Integration of high legal education and academic science:
some questions of legal regulation, organization and financing 96
-

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF RUSSIAN FEDERATION —
ULIANOVSK STATE UNIVERSITY**

Domashenko A.E.

Peculiarities of evolution of the Russian «party of power»
on the stages of post-communism 100

Tocheny M.D.

Some aspects of differentiation of socially dangerous acts,
connected with the detention of a criminal with related crimes 103

Tocheny D.S. Tochenaya N.G.

To the assessment of the state of Philaret 108

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Babadzhanyan K.A. (Saratov)

The modern concept of mutual relations of the state and the person 114

Tarasova A.G. (Volgograd)

Legal procedure in ensuring the rights and freedoms of man and citizen:
the concept and types 117

Mantserev K.A. (Penza)

To the question of the history of formation of the immigration legal policy
of Russia (international legal aspect) 121

Vasileva E.S. (Surgut)

The allocation of jurisdiction among the cases arising
from public relations 125

Olifirenko E.P. (Cherkessk)

Youth extremism and possible ways of its overcoming 128

Mel N.A. (Pyatigorsk)

Reformation of bodies of state power in North Caucasus republics 134

Aminev A.T. (Ufa)

Influence of legal rules on motivation of an individual's behavior 138

ROUND TABLE DISCUSSION'S MATERIALS

**«The concept of law-enforcement policy in modern Russia's discussion»
(Saratov, 3 of June 2011)**

Malko A.V., Ignatenkova K.E., Nyrkov V.V. (Saratov)

The concept of law-enforcement policy in modern Russia:
the change of development direction from federal to regional level 141

Elistratova V.V. (Saratov)

Problems and prospects of law-enforcement policy
in modern Russia's realization 146

Belyaev V.P., Belyaeva G.S. (Kursk)

Law-enforcement body and law-enforcement system:
some problems of the concepts' definition 147

Semikin D.S. (Saratov)

Role of court in law-enforcement policy 149

PERSONNELS

To the jubilee of V.I. Poroh 150

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

И.В. Ростовщиков,
доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой Волгоградского государственного
университета
rostbox@list.ru

К вопросу о гарантиях прав личности в современной России

***Аннотация:** статья посвящена состоянию прав и свобод человека и гражданина в современной России. Рассматриваются проблемы гарантий реализации ряда прав и свобод, вызванные негативными явлениями в социально-экономической, общественно-политической и духовной сферах жизни.*

***Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, демократия, правовое государство, гарантии реализации прав и свобод.*

***Summary:** the article is dedicated to the situation of rights and freedoms of man and citizen in modern Russia. The attention is paid to the problems of the realization of some rights and freedoms, caused by some negative phenomena in social, economic, political and ideological spheres of life.*

***Key words:** rights and freedoms of man and citizen, democracy, a law state, guarantees of realization of rights and freedoms.*

Одной из основополагающих законодательных гарантий демократического развития России служит конституционное признание высшей ценностью человека, его прав и свобод, выступающее в качестве основы деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти. На первом плане сейчас стоят вопросы практического осуществления прав и свобод. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что сегодня российское общество подтверждает приверженность демократическим ценностям Конституции. Оно в основном освоило навыки, практики и процедуры демократии. В отличие от недавнего прошлого, демократическое устройство уже не ассоциируется у наших граждан с хаосом, бессилием, деградацией. Теперь вопрос заключается не в том, быть или не быть демократии, а в том, как должна развиваться дальше наша демократия¹.

Будет несправедливым отрицать достижения нашей страны в развитии и реализации ряда прав и свобод человека и гражданина, в частности, гражданских и политических. Люди осознали свои неотъемлемые права на жизнь, честь и достоинство, свободу от пыток и других видов жестокого обращения, свободу слова, свободу совести, неприкосновенность личности, жилища, судебную защиту и др. Хотя и не без издержек, но достаточно активно реализуются избирательные права, которые позволяют каждому участвовать в формировании органов государственной власти.

¹ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

Между тем сегодня перед государством, перед российским обществом в целом стоит множество нерешенных задач обеспечения реализации конституционно провозглашенных прав и свобод человека и гражданина. В значительной мере это касается прав и свобод социально-экономического блока. Степень реализации социально-экономических прав граждан сегодня прочно относится к числу ведущих показателей уровня развития демократии современного общества, его правовых начал. Именно эти права характеризуют положение человека в сфере труда и быта, занятости, отдыха, материального благосостояния, здравоохранения, культуры, пенсионного обеспечения и др. Они определяют меру социальной защищенности индивида, обуславливают его свободу от страха оказаться в материальной нужде и лишиться возможности потребления необходимых жизнеобеспечивающих благ, удовлетворения законных интересов. По сути без реализации данных прав невозможно обеспечить достойную жизнь, благосостояние и свободное развитие человека.

Примечательно, что социально-правовые основы жизнедеятельности человека регламентируются не только на внутригосударственном уровне. Они зафиксированы в нормативно-правовом порядке прогрессивным мировым сообществом. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 25), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11) в качестве стратегической цели социального государства называют обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на материальное обеспечение в случае безработицы и иной утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. На региональном уровне, что немаловажно для России, можно выделить Европейскую социальную хартию 1961 г., которая была ратифицирована Россией в 2009 г. (пока с обязательствами по 19 статьям).

Конституционно провозглашенные социально-экономические права, к сожалению, далеко не во всем стали реальностью. Одна из острых проблем видится в том, что Россия по целому ряду причин не вышла на уровень высокоразвитого правового и одновременно сильного социального государства. Эти два фундаментальных качества цивилизованного демократического государства между собой неразрывно связаны. Не случайно Конституция Российской Федерации обозначила статус Российской Федерации одновременно и как правового, и как социального государства (ст. 1, 7). Еще П.И. Новгородцев отмечал, что социальное государство является высшей стадией развития государства правового¹. Эффективная социальная политика не может проводиться без внедрения адекватных правовых начал. Равно как правовое государство не станет фактически таковым без проведения цивилизованной и сильной социальной политики.

Наличие или отсутствие социально-экономических гарантий сказывается на реализации таких прав граждан, как право на жилище, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, благоприятную

¹ См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М., 1996. С. 263.

окружающую среду, образование, государственную защиту материнства и детства и др. К примеру, конституционное положение о бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41 Конституции) является в значительной мере декларативным, поскольку полноценная помощь стала платной и потому доступна прежде всего состоятельным людям.

Финансовый кризис, низкие темпы развития экономики и ее прямая зависимость от экспорта углеводородов, инфляция, безработица, сохранение остаточного принципа финансирования социальных сфер потребления ослабляют гарантии социально-экономических прав граждан. Достаточно сказать, что в богатейшей по наличию природных ресурсов стране проживают десятки миллионов бедных и нищих людей. Смертность стабильно превышает рождаемость: число жителей страны ежегодно сокращается более чем на полмиллиона человек. В России около 800 тыс. детей-сирот. Минимальный размер зарплаты и минимальная пенсия все еще ниже реального прожиточного минимума и пока только поставлена задача их выравнивания.

Не решена в полной мере проблема декларативности законодательных норм. Никого уже не удивляет положение, когда хороший закон вступает в силу, а его цели не достигаются, когда права граждан и их гарантии нормативно регламентируются, а лежащие в их основе блага являются реально половинчатыми или отсутствуют вовсе. Показательны распространенные в стране случаи возникновения проблем с получением по закону нуждающимися гражданами льготных лекарств, бесплатного жилья. Сохраняются сложности с нормативно предусмотренной материальной помощью вынужденным переселенцам, жертвам техногенных катастроф, терактов и т. д. К сожалению, уже практически не упоминается о ходе реализации национальных проектов в области образования, здравоохранения, материнства и детства, сельского хозяйства, в жилищном строительстве. Справедливо отмечается, что модернизация, расцвет фермерства, рост численности среднего класса, укрепление демократии, развитие гражданского общества — все это воспринимается населением как пустой звук и «говорильня»¹.

Характерны признания острых проблем со стороны официальных лиц. Так, глава Сбербанка Г. Греф на экономическом форуме в Сочи в сентябре 2011 г. отметил, что Россия находится на 1-м месте по числу ДТП, на 67-м — по уровню жизни, на 102-м — по уровню конкуренции. Дорог за 20 лет стало больше на 2 %, а в Китае — в 22 раза. Первое место Россия занимает лишь по добыче полезных ископаемых².

Исключительно острой является и проблема защиты прав и свобод граждан от преступных и иных посягательств. Одной из причин тому достаточно сложная криминогенная обстановка в стране. В 2010 г. в России было зарегистрировано более 3 млн преступлений, из которых почти половина не раскрыты. Криминал, главным образом коррупция, в той или иной мере проник практически во все сферы общественных отношений. Преступность, особенно такие ее проявления, как терроризм, бандитизм, заказные убийства,

¹ См.: Костиков В. Почему плачет Марфа? // Аргументы и факты. 2011. 5 окт. С. 6.

² См.: Греф Г. Жизнь лучше, когда чиновников меньше // Комсомольская правда. 2011. 17 сент.

вселяет в людей страх и тревогу за безопасность свою и близких. Это, в свою очередь, не может не влиять на намерения граждан полноценно использовать свои права на участие в политической жизни, предпринимательскую деятельность, отдых, право собственности и т. д.

К сожалению, ослабевает вера граждан в действенность государственных правоохранительных структур, поскольку эффективность их работы зачастую остается недостаточно высокой, в том числе в деле защиты основных прав и свобод человека и гражданина. Примером может служить судебная система, которая, несмотря на многолетнее перманентное реформирование, все еще не отвечает требованиям времени, уровню развитого правового государства. Все больше обоснованных нареканий звучит в адрес полиции.

Около 80 % всех поступающих в Европейский суд по правам человека жалоб из Российской Федерации связаны с судебной волокитой, а также с тем, что отдельные решения российских судов попросту не исполняются. При этом практически не функционируют механизмы возмещения гражданам потерь от незаконных чиновников, противоправных решений судов и затягиваний судебных процессов. В данном случае можно упомянуть все еще сохраняющуюся декларативность ст. 52 Конституции РФ, согласно которой потерпевшим от преступлений и злоупотреблений властью государство обязано обеспечивать компенсацию причиненного ущерба.

История свидетельствует, что нарушения социальной справедливости, низкий уровень благосостояния граждан, длительное отсутствие его роста на фоне роскошной жизни немногих людей, бессилие государственной власти перед коррупцией, принятие властью решений, которые попросту не реализуются, пагубно сказываются на правовом положении личности при всем его формально демократическом провозглашении. На это обращает внимание и современная правовая наука, которая предлагает власти комплексные, практически ориентированные разработки в сфере правовой политики, развития демократии¹.

К сожалению, в России оказалась не сформированной всесторонняя, комплексная концепция обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, которая поддерживалась бы всеми ветвями власти. Проблематика упрочения гарантий прав человека не стала приоритетной и для основных политических партий в Российской Федерации, адекватно не отражается в их программах. Примером тому служит избирательная кампания по выборам в Государственную Думу РФ 2011 г. Общие призывы политических деятелей к решению задач обеспечения и защиты прав граждан в стране нередко становятся «дежурными» фразами и дают лишь слабый декларативный эффект.

За последние годы значительно ослабло правозащитное движение. Стали маловыразительными и общественно «незаметными» ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. По существу не акцентируют внимания на проблемах прав человека СМИ.

Все чаще занимают «созерцательную» позицию в отношении острых проблем обеспечения социально-трудовых прав граждан профсоюзы, хотя

¹ См., например: Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / под ред. А.В. Малько. М., 2008.

ради представительства и защиты этих прав они по существу и были созданы (ст. 11 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹). Утратила «правозащитную яркость» начального периода своей работы Общественная палата РФ, которая призвана обеспечивать взаимодействие граждан России с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан России, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений (ст. 1 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»²). Государственные средства массовой информации по сути перестали критически осмысливать и ставить проблемы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Права человека остаются слабым местом нашей демократии. По данным опроса «Левада-Центра» на эту тему, подтверждается высокая степень правового неблагополучия: 72 % россиян считают, что права человека в России нарушаются, 24 % граждан считают, что нарушений стало больше, более 70 % считают себя беззащитными перед произволом властей. Винят в этом чаще всего отсутствие независимой судебной системы и коррупцию среди чиновников³. В юридической науке верно подчеркивается, что права человека должны быть ориентирами, определяющими объем полномочий, границы компетенции государственных органов и должностных лиц. Осознание данного признака понятия «права человека» позволяет объяснить негативное отношение к нему значительной части бюрократии⁴.

Между тем реальность осуществления личностью своих прав и свобод предопределяет возможность жить достойно, без чего утрачивается суть социального правового государства, каковым считает себя Россия. Праву личности на достойную жизнь корреспондирует обязанность государства создавать все необходимые социально-экономические, политические, правовые и иные условия для ее свободного и полноценного развития. В условиях беззакония, бездушия властей, бедности и нищеты достоинство человека не способно выражаться как высшая ценность, как основа прав человека⁵.

Несмотря на сложности в вопросах реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина российское общество все же идет по пути осознания себя в качестве демократического. Решающую роль в этом сыграла и продолжает играть действующая российская Конституция. Разумеется, воплощение в жизнь ее демократических положений о правовом статусе личности в России не может происходить автоматически и зависит от социально активной позиции всего общества.

Деятельность в области обеспечения прав человека является важнейшей составляющей всего процесса демократизации, экономических, политических, социальных и иных реформ, движения к более высокой ступени

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148.

² См.: Там же. 2005. № 15, ст. 1277.

³ См.: Аргументы и факты. 2008. 12 нояб. С. 7.

⁴ См.: Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ф.М. Рудинский и др. М., 2009. С. 19.

⁵ Подробнее см.: *Власова О.В.* Достоинство человека как нравственно-правовая ценность: общетеоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

общественного прогресса. Права человека есть центральное звено правовой государственности¹. В данном плане Конституция России твердо нацеливает власть на ответственное и бережное отношение к правам человека как к основе всестороннего развития Российского государства, формирования в нем гражданского общества. В то же время она ориентирует самих граждан на активное осуществление своих неотъемлемых прав и свобод, на их защиту как высшей ценности, что, в свою очередь, служит важнейшей гарантией достойной и безопасной жизни в условиях свободы и демократии.

¹ См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 83.

М.Л. Палий,
аспирант Ростовского государственного
экономического университета
paliy_mary@mail.ru

Гражданское общество как основа партисипативного государства

Аннотация: статья раскрывает необходимую связь гражданского общества и партисипативного государства как такого типа демократии, в условиях которого только и может проявиться социальная и политическая активность граждан. Основное внимание в работе автор акцентирует на проблеме развития гражданского общества в современной России.

Ключевые слова: партисипативная политическая система; гражданское общество; личностная активность граждан; взаимное равенство прав и свобод человека, гражданского общества и государства.

Summary: article reveals the essential link civil society and participatory government as a type of democracy, in which alone it can manifest social and political activity of citizens. The focus of the work, the author focuses on the problem of development of civil society in contemporary Russia.

Key words: participatory political system, civil society, the personal activity of citizens, mutual equality of rights and freedoms, civil society and state.

Социально-политические процессы, происходящие в России в последние десятилетия, характеризуются не только разрушением старого, но и формированием нового политического и правового содержания.

Что касается политического состояния развитых демократических стран второй половины XX в., то, несомненно, в качестве главной особенности их развития следует отметить приоритет права. Благодаря осуществлению принципа верховенства права в подавляющем большинстве развитых обществ можно наблюдать в достаточной степени выраженный партисипативный характер устройства и функционирования государственных систем, где весьма серьезно проявляют себя разного рода гражданские общественные организации, так или иначе влияющие на политические решения в государственных органах управления.

Само по себе понятие «партисипативная (иногда — партисипаторная) демократия» (от participate — принимать участие) означает такую модель народовластия, которая признает необходимое участие широких слоев населения

не только в процессе выборов своих представителей и принятии решений путем голосования на референдумах, но и непосредственное и активное их участие в политическом процессе. Это может касаться подготовки, осуществления решений и контроля за их выполнением. При этом главными целями партиципации являются всесторонняя демократизация общества и одновременно общественная самореализация личности.

Максимальным расширением участия граждан в принятии решений на всех уровнях власти достигается возможность максимального учета в политике именно интересов народа и, тем самым, преодолевается политическое отчуждение граждан.

При такого рода связи гражданского общества и государства субъектом права выступает тот, кто либо непосредственно, либо через своих представителей участвует в правовой деятельности, вступает в правовые отношения и является в значительной степени свободным от воздействия на него государства. В этом случае скорее государство испытывает воздействие на него человека и общества. В результате заметно увеличивается доля структур, контролирующих, отслеживающих деятельность политических институтов. Само функционирование политического института становится объектом пристального внимания со стороны общества.

Подобное взаимодействие государства и гражданского общества создает условия для активного влияния граждан на работу государства. Гражданское общество расположено между политической (государственной) и производственной сферами и образует промежуточную среду между ними. Структурно оно представляет собой совокупность объединений, ассоциаций, союзов по интересам (профессиональным, творческим, культурным, просветительским, конфессиональным, житейско-бытовым и т. д.), связанных не столько вертикальными, иерархическими зависимостями, роль которых вторична, сколько горизонтально-сетевыми взаимоотношениями.

Гражданское общество образует социальную среду обитания и деятельности людей. Ею, по сути, «заданы» рамки их образа жизни, черты их социального облика. При этом, пожалуй, главной функцией граждан в системе партиципативного государства является стимулирование правового нормотворчества выдвижением требований юридического закрепления тех гражданских и политических прав и свобод, осознание необходимости которых происходит именно в лоне гражданского общества.

Один из основателей теории партиципативной демократии Б. Барбер отмечает: «Прямая демократия требует не просто участия, а гражданской подготовки и гражданской добродетели для эффективного участия в обсуждении и принятии решений. Демократия участия, таким образом, понимается как прямое правление образованных граждан. Граждане — это не просто частные индивиды, действующие в частной сфере, а хорошо информированные общественные граждане, отдавшиеся от своих исключительно частных интересов... Демократия — это не столько правление народа или правление масс, сколько правление образованных граждан»¹.

¹ Цит. по: *Грачев М.Н., Мадатов А.С.* Демократия: методология исследования, анализ перспектив. М., 2004. С. 109.

Тем не менее С.Н. Федорченко отмечает, что в силу исторических обстоятельств в России сложилась так называемая «подданническая» политическая культура, во многом сохранившая себя не только в советский период, но и в современной России благодаря паттерну чиновничества: «Еще в советское время в среде чиновничества проявлялась определенная тяга к кастовости, замкнутости и к автократизму»¹. Подобные процессы мы можем наблюдать и сегодня.

В соответствии с Конституцией РФ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Эти права неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Последнее является юридическим закреплением того, что человек есть основание и центр российской правовой системы, в то время как другие субъекты, такие как организации, объединения, хозяйственные общества и товарищества, органы государства суть лишь производные образования, следствия деятельности самих людей.

Исходя из этой юридической доктрины, защита прав и свобод человека и гражданина — основная функция государства. В то же время носителем и источником государственной власти является российский народ. Понятно, что общество должно в связи с этим проявлять политическую активность, не только контролируя процессы государственного управления, но и само, посредством различных негосударственных образований воздействуя на государство. А это и есть основа и условие образования партисипативной политической системы.

Теория партисипативной демократии имеет ряд сильных сторон. Во-первых, она акцентирует внимание на уязвимых моментах представительной либеральной демократии. Последнюю Б. Барбер характеризует как «хрупкую» демократию, в которой неизбежно проявляет себя в той или иной степени выраженное политическое отчуждение. Оно затрагивает правящую политическую элиту в частности там, где ее избранные представители отрываются от избирателей. Но отчуждение затрагивает и граждан, разочарованных в политической власти.

Во-вторых, положительной является идея теории партисипативной демократии о политической мобилизации максимально большего числа членов общества на базе общественных интересов, а также о гражданском воспитании с использованием современных технологий в области массовой коммуникации².

Подобная политическая доктрина очень далека от реального положения дел. Наша страна находится в процессе становления правового государства и гражданского общества. В связи с этим в правовой науке существуют различные мнения относительно отечественной формы государственного правления, но практически все авторы сходятся в том, что Россию сегодня с формальной юридической точки зрения можно отнести к «полупрезидентской республике». Так, В.Е. Чиркин считает, что в современной России функционирует полупрезидентская, полупарламентская республика с доминирующим политическим влиянием института президента³.

¹ Федорченко С.Н. Подданническая политическая культура как матрица советской и современной российской бюрократии // Россия в мире: гуманитарное, политическое и экономическое измерение : материалы Всерос. науч. конф. М., 2010. С. 210.

² См.: Лобер В.Л. Демократия: от зарождения идеи до наших дней. М., 1991. С. 29.

³ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 292.

Иной позиции придерживается А.В. Мелехин: «...в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В свое время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики»¹.

Становление рассматриваемой системы имеет, как минимум, две важнейших задачи. Это, во-первых, построение государственно-правового механизма, который был бы действительно направлен на осуществление провозглашенного Конституцией РФ положения о правах человека как высшей ценности; и, во-вторых, — выработка механизмов и рычагов реального воздействия человека на государство посредством институтов гражданского общества, также находящихся в стадии становления. Решение обеих задач требует значительного времени, но без их решения не может быть и речи о демократии в нашей стране, без которой, в свою очередь, дальнейший ход нормального развития политической системы России становится проблематичным.

Обязательным условием выполнения первой задачи является прекращение отчуждения власти. Понятно, что это сложный, многоуровневый процесс, требующий постепенного вытеснения коррумпированной и криминально зараженной части властной составляющей государства. Следует проделать огромную работу по замене всех этих персонифицированно облеченных властью субъектов на действительных профессионалов и ответственных государственных служащих. Исполнение этой задачи связано с разработкой профессионально подготовленного и грамотно принятого законодательства как основы любых правовых механизмов и действий. В связи с этим нам следует придавать большое значение юридической научной теории.

Что же касается второй задачи, то успешное и активное воздействие человека и общества на государство связано, прежде всего, с образованием и развитием в нашей стране гражданского общества, которое за тысячу лет цивилизованного существования России практически никогда не достигало высокой степени развития.

В результате даже после слома тоталитарного режима в социальной психологии народа сильны, а нередко — и предпочтительны авторитарные настроения. Осталась привычка подчинения сильной власти, твердым правилам, которые за самого человека, за весь народ будут решать наиболее важные и сложные жизненные проблемы.

В развитых странах деятельность государственной власти в результате длительного развития приобрела юридические формы, а основными принципами законодательства постепенно стали принципы верховенства закона и прав человека. Для ряда стран этот процесс завершился только в XX в., когда обществом были созданы механизмы контроля за деятельностью государства, ставшие гарантией существования этих принципов. В других странах, например в России, этот процесс начался недавно, а в ряде ближневосточных стран ему еще только предстоит начаться. Ясно одно — торжество прав человека и общества зависит от наличия действительных рыночных отношений, мощно работающего законодательства и активного гражданского общества,

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник, учебно-методические материалы. М., 2009. С. 133.

которое в своей основе должно содержать принципы безусловной охраны прав собственности, юридического равенства и свободы всех граждан, а также сознательной личной ответственности граждан.

Особенностью России является также то, что государство на протяжении длительного исторического времени не просто контролировало социальную сферу, но и создавало новые структуры сверху.

Становление гражданского общества представляет собой цивилизованный процесс, затарагивающий одновременно и граждан, и гражданские отношения между членами общества, и само общество как среду возникновения и развития гражданственности. Вслед за ними развивается и государство. Главным условием такого развития является равенство прав, свобод и обязанностей всех трех составляющих: человека, общества и государства.

Гражданское общество при условии нормального развития не противостоит государству по той простой причине, что государство в этом случае выступает лишь неотъемлемой и необходимой частью самого общества. Все вероятные и реальные конфликты между гражданским обществом и государством регулируются не дисциплиной страха и господства, а правовыми и политическими средствами, опирающимися на законы.

Когда речь заходит о становлении правовой системы в современной России, не следует забывать о важнейшем условии развития такой системы, а именно, о правовом и политическом сознании граждан.

Правосознание традиционно определяется как совокупность идей, чувств, представлений о праве действующем и желаемом, о действиях органов и лиц в сфере правового регулирования.

Общественное сознание становится правовым лишь после того, как в нем сформируются идеи о юридической нормативности в качестве основы жизнедеятельности человека в обществе, в которой главным является защита человеческой личности. Известно, что если правовые нормы лишены прочной основы в общественном сознании, не вырастают из него, а лишь навязываются извне государством, они легко отторгаются этим сознанием.

Правовое сознание возникает в процессе становления индивидуализированной культуры, когда человек начинает осознавать себя, свою сущность, свою уникальность. Вот почему личное самосознание — необходимая предпосылка формирования правового сознания и политической культуры человека.

Проблема существования и развития гражданского общества — едва ли не корневая проблема всей нашей сегодняшней жизни. Ее решение непосредственно связано с наличием политического сознания и, как следствие — наличием политической активности наших граждан. Отсутствие политического сознания у большинства россиян сегодня приводит к политической апатии, неустойчивости гражданской позиции населения, а значит — к отсутствию в современной России гражданского общества. Чрезвычайно актуальным в связи с этим является создание Единого общероссийского политического фронта — реальной модели консолидации всех здоровых сил России.

С.С. Олейникова,
преподаватель Волгоградской академии
государственной службы
svetlana_oleynik@mail.ru

Социальная функция государства: история и современность

Аннотация: в статье произведен историко-правовой анализ социальной функции государства. Исследованы этапы и тенденции изучения социальной функции государства в отечественной юридической науке.

Ключевые слова: функции государства, социальная функция государства, социальная политика государства, социальные права человека, качество жизни населения.

Summary: the article carried the historical and legal analysis of the social function of the state. Investigated by studying the stages and tendencies of the social function of the state in domestic jurisprudence.

Keywords: functions of the state, the social function of the state, social policy, social rights, quality of life.

Изучение тенденций и закономерностей развития функций государства является актуальной проблемой на современном этапе развития общества. Нельзя не согласиться с мнением отечественных ученых о том, что всесторонний анализ категории «функции государства» будет актуален и через несколько десятков (и даже сотен) лет, пока существует такой институт, как государство¹.

Исследования социальной функции государства составляют относительно самостоятельное направление в теории функций государства. Это вполне закономерно, т. к. сама социальная функция занимает особое место в системе государственных функций. Именно она в наибольшей мере обеспечивает гармонизацию интересов гражданского общества и государства, реализацию социальных прав человека и гражданина.

Интерес к исследованию социальной функции государства возник в отечественной историко-правовой науке во второй половине XIX в. В эти годы в России происходили глобальные социально-экономические трансформации, что и обусловило возрастание внимания к социальной проблематике. Для обозначения государственной социальной функции в тот период использовались термины «государственное призрение», «государственное попечение», «государственное благоустройство».

В. Власьев под государственным благоустройством понимал попечение государственной власти об общественном благе, т. е. о развитии общественных интересов, как материальных, так и нравственных. Им был сделан важный вывод об этапности развития государственной попечительской деятельности, обусловленной в первую очередь развитием законодательства. Автор подчеркивал, что попечение может состоять только из государственного содействия обществу в развитии его интересов, но может простираться и до того, что государство берет под свою опеку и эти интересы, и само общество. Последнего рода

¹ См.: Байрамов Ф.Д., Аббасов Ф.Н. К вопросу о понятии «функции государства» // История государства и права. 2003. № 5. С. 10.

деятельность, по мнению В. Власьева, началась в России не раньше правления Петра I. **Допетровский период представляет только «слабые зачатки этой деятельности»**, т. к. «в памятниках законодательства этого времени можно найти очень немного отрывочных мер, имевших в виду эту цель непосредственно»¹.

В дореволюционный период высказывались и другие суждения по поводу начала осуществления Российским государством своей социальной деятельности. Д.И. Бережков и Н.А. Штофф в качестве исторически первого ее проявления называли заботу о пострадавших на военной службе и их семьях. Возникновение этой деятельности они относили к середине XVII в., когда в законодательстве появились «...первые указания на действительное участие правительства к участи пострадавших на войне и их семейств»².

Некоторые авторы основными направлениями социальной деятельности государства называли «призрение» обездоленных членов общества и благотворительность. К примеру, А. Тулубьев в фундаментальном сборнике «Благотворительность в России» признавал за государством лидирующую роль в организации «общественного призрения и благотворительности». Им были выделены конкретные направления, по которым должна была осуществляться государственная помощь «обездоленным всех возрастов и всех состояний». В детском возрасте она ориентирована на предоставление возможности «вырастить физически и нравственно здоровых юношей и девушек, лишенных родительской заботы, дать им достаточный запас знаний для удовлетворения своих нужд посредством заработка в будущем». В среднем, работоспособном возрасте она нужна, чтобы «дать такую нравственную и материальную поддержку, которая дала бы обездоленному в самый короткий срок стать в такое положение, чтобы он мог самостоятельно добывать необходимые для него средства к существованию». В старческом, немощном возрасте — дать спокойный приют. Автором особо подчеркивалась проблема доступности государственной заботы: «При этом необходимо, чтобы каждый нуждающийся знал, где и при каких условиях может искать необходимую ему помощь»³.

Многие исследователи, признавая российскую специфику решения проблем благосостояния населения, приходили к выводу, что в условиях неограниченной монархии, слабости развития гражданских негосударственных институтов приоритет в решении этих проблем должен принадлежать государству. Как отмечал П.И. Лыкошин, «...сиротливая бедность, убогая старость, оставленная без присмотра, без помощи плодилась и умножалась и умирала». Необходимо было покончить с бедствиями, отделить неимущих и беспомощных от толпы тунеядцев. Эту задачу «...должно было взять на себя государство, потому что при отсутствии всякой сплоченности в обществе... этого сделать было некому»⁴.

Таким образом, в дореволюционный период был научно обоснован вывод о том, что государство должно осуществлять заботу о слабозащищенных,

¹ Власьев В. Очерки государственного благоустройства России в XVII веке. М., 1869. С. 1–2.

² Столетие военного министерства. 1802–1902. Александровский Комитет о раненых. Исторический очерк / Д.И. Бережков, Н.А. Штофф. СПб., 1902. С. 2.

³ Тулубьев А. Благотворительность в России. СПб., 1902. Т. I. С. 3–4.

⁴ Лыкошин П.И. Благотворительная Россия. СПб., 1901. Т. I. Ч. 1: Благотворительность государственная. С. 21.

социально уязвимых граждан. При этом подчеркивалась необходимость развитой нормативно-правовой базы для осуществления защитных мер. Социальная деятельность государства рассматривалась как важное самостоятельное направление государственной политики.

В советский период социальная функция исследовалась в тесной связи с природой социалистического государства и правами человека в социалистическом обществе. В рамках этого подхода авторы исследовали отдельно социальные функции буржуазного, эксплуататорского государства и социалистического государства. Социалистическая идеология ставила во главу угла неуклонное повышение благосостояния советских граждан, причем лидирующая роль в осуществлении этой цели отводилась государству.

Важное место в трактовке социальной функции государства занимала теория социальной справедливости. «...Высшим критерием социальной справедливости были и остаются интересы общественного прогресса, коренные интересы трудящихся масс»¹. Исследователями формулировались основные принципы социальной справедливости, среди которых — максимально возможная степень социального равенства людей — равенство всех граждан как ассоциированных производителей, сохозяев обобществленного производства; равный для всех критерий участия в распределении благ — величина личного и коллективного трудового вклада в удовлетворение потребностей общества. Не менее важным принципом признавалось постоянное расширение возможностей развития каждого члена общества, создание равных «стартовых условий» для молодежи; равные политические права и личные свободы, единство для всех прав и обязанностей, отсутствие неоправданных и незаслуженных льгот и привилегий. Выражением социальной справедливости считались социальные гарантии — «гарантированное обществом право на труд и на его оплату в соответствии с количеством, качеством и результатами труда, гарантированное удовлетворение потребностей в медицинском обслуживании и образовании, в жилье, в материальном обеспечении в старости и в случае потери трудоспособности, помощь семьям с детьми, особенно многодетным, содействие культурному росту и отдыху»².

Советские ученые не всегда обозначали социальную функцию как самостоятельную в системе внутренних функций государства. К примеру, Л.И. Загайнов выделял экономическую, идеологическую, охранительную функции³, каждая из которых воспринималась как наполненная глубоким социальным содержанием, ориентированная в конечном итоге на улучшение условий жизни народа. Н.В. Черноголовкин также не называл социальную функцию в числе функций государства. В то же время выделенные им хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная функции и функция регулирования мер труда и потребления предполагали обязательное государственное воздействие в социальной и социально-трудовой сферах⁴.

¹ Социальная политика КПСС на современном этапе / Б.В. Архипов, З.А. Бербешкина, В.И. Голубев. М., 1988. С. 136.

² Миккульский К.И., Rogovin В.З., Шаталин С.С. Социальная политика КПСС. М., 1987. С. 8–9.

³ См.: Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968. С. 27.

⁴ См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 117.

В конце XX — начале XXI в. в российском обществе происходили глобальные трансформации — создание основ демократии, переход к рыночной экономике, начало формирования социального государства, образование которого закреплено Конституцией Российской Федерации 1993 г. Все это обусловило возрастание интереса исследователей к социальной составляющей политики Российского государства, к проблемам развития его социальной функции. Современные ученые-правоведы пришли к важному выводу о том, что эволюция правового положения человека в России имеет богатую историю и прослеживается на протяжении всех этапов ее государственно-правового строительства. При этом всегда происходила борьба двух сил — стремящихся к свободе и реакционно настроенных¹.

В отечественной юридической науке до сих пор не существует общепринятой трактовки сущности социальной функции государства и единой периодизации ее становления в России. Некоторыми авторами формулируется определение социальной функции государства применительно к современному этапу развития. К примеру, О.В. Родионова полагает, что социальная функция — это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума. В соответствии с этим определением к структурным элементам социальной функции современного государства автор относит образование, здравоохранение, художественную культуру, пенсионное обеспечение². Согласно определению С.Е. Коробова, социальная функция государства — одно из основных направлений (сторон) в его деятельности, осуществляемое в социальной сфере общественных отношений, по обеспечению гражданам достойного уровня жизни, разрешению социальных противоречий и реализации согласованных интересов граждан на основе признаваемых в данном обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов³.

Можно предположить, что признание зависимости содержания социальной функции от сложившихся в данном обществе и законодательно закрепленных социальных стандартов соответствует обобщенному определению социальной функции. В то же время нельзя согласиться с утверждением, согласно которому социальная функция неизменно является одним из основных направлений деятельности государства.

Думается, с позиций историко-правовой науки социальную функцию государства применительно к различным государственным типам можно определить как направление его организационно-правовой и практической деятельности, регулирующее уровень жизни и процессы реализации социально-экономических прав личности в объеме, адекватном конкретному этапу развития общества и государства. С развитием государства трансформируется его социальное назначение, представления о стандартах уровня

¹ См.: Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 30.

² См.: Родионова О.В. Характерные черты социальной функции современного государства // История государства и права. 2007. № 3. С. 9.

³ См.: Коробов С.Е. Социальная функция государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

жизни, объеме и структуре социально-экономических прав населения, а также о пределах вмешательства государства в социально-экономическую сферу в целом и социально-экономическое положение отдельных групп населения в частности.

Одним из первых шагов на пути построения основ социального государства стало подписание Россией Европейской социальной хартии 14 сентября 2000 г. и ее последующая ратификация в июне 2009 г. Принятие Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» явилось подтверждением приверженности нашей страны принципам и нормам европейского правового порядка в социальной сфере¹.

Европейская социальная хартия является одним из ключевых документов Совета Европы в сфере обеспечения прав человека. Для современной России ратификация Хартии не только констатирует достигнутый уровень социального развития, но и конкретизирует проблемы, которые предстоит решить. В 2009 г. Российской Федерацией было ратифицировано шесть из девяти «основополагающих» статей Хартии. При этом отложена ратификация ст. 12 «Право на социальное обеспечение», ст. 13 «Право на социальную и медицинскую помощь», ст. 19 «Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь»². Причиной этому служат сложившиеся социально-экономические реалии. Чтобы добиться реализации всего комплекса социальных прав и гарантий, предусмотренных Хартией, необходимо значительное расширение социальной функции Российского государства.

Принципиально новый взгляд на социальную деятельность государства содержит Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р³. Цель разработки Концепции — «определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008 — 2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе». Таким образом, сама постановка проблемы, очевидная приоритетность «человеческого фактора» определяют необходимость оптимизации государственной социальной политики.

Формирование качественно нового образа будущей России, согласно Концепции, предусматривает достижение высоких (на уровне стран с развитой экономикой) показателей роста благосостояния человека. Это означает доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Процесс становления в нашей стране основ социального государства, начавшийся в 1990-е гг. и продолжающийся до настоящего времени, пред-

¹ См.: О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года // Российская газета. Федеральный выпуск. 2009. 5 июня.

² См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996 г. URL: <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=37484> (дата обращения: 21.06.11).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

полагает глобальную трансформацию социальной функции государства, превращение ее в приоритетное направление государственной деятельности. В рамках этого процесса необходимы качественные изменения социального законодательства, его распространение на все без исключения слои населения; признание государством своей доминирующей роли в обеспечении социально-экономических прав личности и в то же время — отказ от всеобъемлющего государственного патернализма в социальной сфере.

Д.А. Авдеев,
кандидат юридических наук, доцент
Института права, экономики и управления
Тюменского государственного университета
ronner@mail.ru

Демократическая иллюзия участия народа в формировании органов публичной власти в России

***Аннотация:** в статье анализируются особенности порядка формирования органов публичной власти в Российской Федерации. Рассматриваются возможности избирателей выразить свою политическую волю посредством институтов прямой (непосредственной) демократии. Делается вывод о соответствии российского законодательства представлениям демократического устройства общества.*

***Ключевые слова:** демократия, избирательное законодательство, конституция, выборы, органы публичной власти.*

***Summary:** in this article is analyzed peculiarities in forming bodies of public power in Russian Federation. The Author consider the problem of electorate's possibility to express it's political will by institutes of straight (immediate) democracy. According of this matters the Author makes a conclusion of conformity the Russian legislation with conception of democratic society system.*

***Key words:** democracy, electoral law, constitution, elections, bodies of public power.*

Провозглашение государства демократическим предполагает не только формально-юридическое закрепление в конституционном законодательстве институтов выборов и референдума как высшей формы народовластия, но и установление действенных механизмов, соответствующих современному уровню развития демократии, что в конечном итоге позволит единственному источнику власти — народу принимать участие в управлении делами государства как непосредственно, так и опосредованно.

Политическая грамотность и активность народа, являясь показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства, позволяют говорить о степени демократичности законодательства, соответствии его критериям правового государства. В свое время известный русский правовед Ф.Ф. Кокошкин подчеркивал, что «только развитие самодеятельности народа может служить прочным фундаментом благополучия и национального прогресса»¹.

¹ Кокошкин Ф.Ф. Об основаниях желательной организации народного представительства в России. М., 1906. С. 49–50.

По нашему мнению, именно реальная возможность участия народа в управлении делами государства, в частности в процедуре формирования органов публичной власти (на всех уровнях) позволяет характеризовать государство как демократическое. К признакам, отличающим непосредственную демократию, по мнению Т.Е. Грязновой, относится право народа на непосредственное отправление главнейших атрибутов верховной власти: издание конституционных законов и поправок к конституции; осуществление законодательной власти; избрание важнейших должностных лиц государства¹.

Именно избрание органов публичной власти (должностных лиц) и, соответственно, их ответственность перед народом, является ключевым элементом в механизме непосредственной демократии. Участие граждан в формировании органов публичной власти политически мобилизует их, позволяет им осознавать себя значимой частью политической системы общества. В большинстве государств электорат правомочен избирать главу государства, депутатов парламента, при этом в странах с бикамеральным парламентом, как правило, граждане избирают членов обеих палат. В федеративных государствах с учетом двухуровневой системы организации государственной власти народ избирает также главу и депутатов законодательных органов субъектов федерации.

Несколько иначе дело обстоит с российским избирательным законодательством. Так, граждане Российской Федерации вправе участвовать в избрании следующих органов публичной власти: на федеральном уровне — Президента и депутатов Государственной Думы, на региональном (субъектном) уровне — только депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, на местном (муниципальном) — депутатов и главу муниципального образования. При этом порядок избрания главы муниципального образования в большинстве случаев заменен на иную процедуру — заключение контракта с сити-менеджером, который возглавляет местную администрацию.

Действительно, начиная с момента принятия Конституции РФ в 1993 г., наметилась своеобразная тенденция ограничения возможностей избирательного корпуса принимать участие в образовании органов публичной власти, при этом, несмотря на некоторые изменения законодательства, формально сохраняется соответствие признакам демократического государства, о чем свидетельствуют следующие аргументы.

1. *Порядок формирования Совета Федерации.* С 1995 г. граждане России не участвуют в процедуре формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Практика применения нормы Конституции, устанавливающей порядок формирования Совета Федерации, показала возможность использования различных способов его образования. Однако ранее, с 1993 по 1995 гг. в соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г., для избрания членов Совета применялись прямые выборы².

¹ См.: Грязнова Т.Е. Концепция демократического конституционного типа государства в российской либеральной юридической науке конца XIX — начала XX в. // Государство и право. 2011. № 2. С. 77.

² См.: САПП РФ. 1993. № 42, ст. 3994.

С принятием в 1995 г. Федерального закона № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Совет по должности входили главы исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации¹. В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г.² представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта стал назначаться главой субъекта Федерации, в то время как представитель от законодательного органа избирался на его заседании из числа кандидатур, предложенных Председателем регионального парламента. По верному замечанию Е.А. Лукьяновой, данный способ формирования Совета Федерации не является оптимальным, не приводит к эффективной работе палаты и подвергается жесткой критике³.

С 1 января 2011 г. на основании Федерального закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ членом Совета Федерации может быть избран депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации или же депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта Федерации. Введение данной новеллы, по мнению Т.Ю. Ныrkовой и Н.А. Петровой, обусловлено необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, так называемой "выборной", обеспечив, таким образом, представительство регионов⁵.

Однако до сих пор высказываются предложения об избрании членов Совета Федерации путем прямых выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так, предлагается следующая формулировка ч. 2 ст. 95 Конституции: «В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»⁶. Предлагается также формировать Совет Федерации путем прямых выборов населением соответствующих субъектов Федерации из числа претендентов, выдвигаемых представительными и законодательными органами⁷.

Высказываются мнения о возможности использовании зарубежного опыта. В частности, Г.Д. Садовникова приводит в качестве примера ст. 96 Конституции Словении, предусматривающую формирование верхней палаты парламента (Государственного совета) по профессионально-социальному принципу: «Государственный совет является органом представительства носителей социальных, экономических, профессиональных и местных интересов.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4869.

² См.: Там же. 2000. № 32, ст. 3336.

³ См.: Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 9.

⁴ См.: Российская газета. 2009. 18 февр.

⁵ Ныrkова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 20.

⁶ Там же. С. 22.

⁷ См.: Гранкин И.В. Законодательные органы: перспективы развития. М., 2007. С. 41–42.

Государственный совет состоит из 40 членов: 4 представителя работодателей, 4 представителя наемных работников, 4 представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, 6 представителей работников непроизводственной сферы, 22 представителя местных интересов».

Указанный способ формирования верхней палаты парламента позволяет одновременно усилить ее профессионализм и отразить социальную структуру общества, однако такой способ означает отход от классической концепции формирования современных парламентам по территориальному принципу и возврат к куримальным выборам¹.

Как считает А.Н. Медушевский, троекратный порядок изменения процедуры формирования Совета Федерации (и воссоздание Государственного совета) в этом контексте следует понимать как поиск оптимальной модели бикамерализма в постсоветской России².

Полагаем, что способ образования Совета Федерации будет зависеть от его правовой природы, с которой еще предстоит определиться. Ведь ответ на вопрос о том, чьи интересы представляет Совет Федерации, является основополагающим для выбора той или иной процедуры формирования одной из палат российского парламента.

2. *Порядок избрания главы субъекта Федерации.* Правом непосредственного избрания главы субъекта Российской Федерации граждане не обладают с 2004 г. Применявшиеся до этого прямые выборы высшего должностного лица субъекта были заменены на процедуру наделения претендента на эту должность соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти по представлению Президента РФ. Данный порядок вполне удачно вписывается в демократическую составляющую отечественного законодательства. Однако не вызывает никаких сомнений, что круг лиц, которые могут попасть в число потенциальных кандидатов на данную должность, существенно ограничен, при этом положения Конституции о возможности каждого гражданина участвовать в управлении делами государства не нарушаются. Отмена прямых выборов глав субъектов РФ, по мнению С.А. Денисова, «способствует деполитизации населения, оттеснению его от участия в управлении делами государства»³.

3. *Порядок образования депутатского корпуса Государственной Думы,* по нашему мнению, с точки зрения соответствия его демократическим процедурам также отстает желать лучшего. «Если изменения формирования корпуса высших должностных лиц, — по словам И.А. Дюльденко, — привели к формальному отдалению органов государственной власти от формирования Совета Федерации, то переход на пропорциональную систему выборов Госдумы привел к отдалению народного участия»⁴.

¹ См.: Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? // Государство и право. 2009. № 12. С. 87.

² См.: Медушевский А.Н. Теория правового государства и стратегия модернизации России // Законодательство. 2010. № 6. С. 40.

³ Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18.

⁴ Дюльденко И.А. Специфика порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Современное право. 2011. № 3. С. 41.

По мнению М.С. Саликова, «отсутствие опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы, переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему отдалению ее от рядовых граждан»¹. Мы солидарны с высказыванием Б.И. Макаренко, считающим, что отечественная правовая действительность, а главное, общественность еще не готовы к восприятию данных реформ (переход на пропорциональную систему формирования Госдумы), поскольку в стране отсутствует устойчивая партийная система, способная адекватно отражать интересы и реализовывать свои программы².

А.А. Горбачев, А.К. Сквиков справедливо полагают, что «переход на формирование российского парламента по пропорциональной избирательной системе резко ограничивает возможности большинства граждан РФ, политических партий в выходе на уровень принятия политических решений»³. Необходимо отметить и недостатки вводимой пропорциональной избирательной системы, среди которых В.В. Никитин называет «уязвимость ее перед политическими технологиями, обезличенность части депутатского корпуса, процветание партийной коррупции»⁴.

Запрет избирательных блоков, требование о наличии не менее 100 региональных групп, а в федеральном списке — семипроцентный заградительный барьер — это жесткие ограничения, снижающие представительность Думы. Все эти меры направлены на то, чтобы продолжать удерживать оппозицию вне реального политического процесса, а миллионы активных избирателей (до 40 %) отстранить от представительства в Думе⁵.

Однако высказываются точки зрения в поддержку пропорциональной избирательной системы, в связи с тем, что последняя является наиболее демократичной и справедливой⁶. В частности Н.А. Баранов полагает, что «голосование по партийным спискам способствует укреплению политической социализации граждан, которые, по замыслам реформаторов, будут вынуждены разбираться в политических программах партий с целью сделать правильный выбор»⁷.

¹ Саликов М.С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы междунар. науч. конф. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 77.

² См.: Макаренко Б.И. Верна ли будет пропорция? // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз. 2004. № 1. С. 6.

³ Горбачев А.А., Сквиков А.К. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламентаризма // Право и политика. 2011. № 5. С. 761.

⁴ Никитин В.В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.

⁵ См.: Васильцов С.И. «Война образов»: общество, выборы, партии и лидеры глазами россиян. М., 2004. С. 67.

⁶ См.: Иванченко А.В. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы / А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев. М., 2005. С. 175.

⁷ Баранов Н.А. Принцип пропорциональности в политической практике России // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность : материалы Всерос. науч. конф., посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург, 15–16 декабря 2005 г. / под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб., 2005. С. 104.

Действительно, сложившаяся пропорциональная система дистанцирует граждан от реализации пассивного избирательного права. Ведь в современных условиях гражданину для того чтобы реализовать право избираться (быть избранным), необходимо либо быть членом партии (и то это не дает ему оснований попасть в список потенциальных кандидатов), либо быть включенным в список партии, выдвигаемый на выборы в парламент. Процедура включения гражданина — не члена партии в список кандидатов от партии представляется, мягко говоря, весьма усложненной. Включение гражданина в список от партии остается фактически на усмотрение регионального отделения политической партии.

На наш взгляд, переход на пропорциональную основу формирования депутатского корпуса Государственной Думы является, безусловно, спешным. В нашей стране пока еще не созданы условия для нормального функционирования партийно-избирательного способа формирования парламента как федерального, так и регионального уровней власти.

Еще одной проблемой современного отечественного избирательного законодательства является косвенное ограничение активного избирательного права. Это выражается в отсутствии индивидуализации кандидатов. Избиратели нередко не имеют представления о кандидатах, которые будут представлять их интересы в Государственной Думе в случае их избрания. Все субъекты Федерации, за исключением Ямало-Ненецкого автономного округа, применяют систему закрытых списков, использование которой приводит к тому, что избиратель не только дистанцирован от составления списков (поскольку это дело самой партии), но и не оказывает влияния на очередность кандидатов в ходе голосования. Вследствие этого в списке могут оказаться в том числе и лица, не связанные с регионом, не известные его населению¹. Для решения данной проблемы многие ученые предлагают обратиться к опыту зарубежных стран, которые используют на выборах в парламенты открытые списки. Данная система, безусловно, является весьма прогрессивной, поскольку позволяет избирателю голосовать не только за партию, которая будет представлена в парламенте, но и за конкретных лиц, которые будут избраны от этой партии в парламент. Однако нельзя не учитывать то, что эта система осложняет подсчет голосов. «Этому обстоятельству можно было бы не придавать значения, справедливо полагая, что выбор избирательной системы призван обеспечивать права граждан, а не удобство избирательных комиссий. Но усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение контроля за этой операцией, а соответственно снижение доверия общества к полученным результатам»².

Не вполне демократично выглядит право руководящего органа партии по своему усмотрению определять вакантный депутатский мандат в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы. Ранее освободившееся депутатское место занимал в таком случае первый в порядке очередности кандидат из числа зарегистрированных в списке.

По мнению В.Е. Чиркина, современную избирательную систему России необходимо преобразовать в пропорциональную избирательную систему с преференциальным, т. е. предпочтительным вотумом. Такие системы су-

¹ См.: Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. Указ. соч. С. 20.

² Иванченко А.В. Указ. соч. С. 175.

ществуют в Японии, Финляндии и во многих других странах. Для этого ликвидируется единый федеральный округ. Страна делится на несколько десятков (примерно 40–50) многомандатных избирательных округов. Округа должны быть неравными, чтобы не нарушать административные границы. От каждого округа могут избираться 10–15 депутатов пропорционально численности населения. Данное изменение также позволит оживить деятельность региональных партийных организаций. Кандидатов будут выдвигать не центральное партийное начальство, а региональные и местные организации партий. Это повысит активность их работы среди населения¹.

Как видим, избирательное законодательство продолжает оставаться в процессе своего реформирования. Началом этого процесса послужило принятие Конституции 1993 г., которая, к сожалению, не закрепляет принципиальные положения, устанавливающие основы избирательного права. Отсутствие в тексте Конституции полноценных основ избирательного законодательства, устанавливающих не только принципы избирательного права, но и способы формирования органов публичной власти, послужило в дальнейшем причиной принятия ряда федеральных законов².

Отечественное избирательное законодательство развивается весьма динамично, о чем свидетельствуют его постоянные изменения и корректировки. К числу последних можно отнести следующие: ликвидация порога явки избирателей; тенденция перехода на пропорциональную систему на выборах депутатского корпуса региональных парламентов, хотя в большинстве субъектов Федерации используется смешанная система; увеличение сроков пребывания в должности Президента и депутатов Госдумы; установление заградительного барьера (7 %) и мн. др. Высказываются предположения, что «приоритетной задачей властвующей элиты “путинского призыва” становится создание такой системы политического управления обществом, которая, сохраняя формальные признаки демократического устройства, могла минимизировать некоторые “побочные” эффекты реальной демократии — в частности, возможность граждан путем участия в выборах воздействовать на трансформацию “политического класса” и, как следствие, на формирование и реализацию государственной политики»³.

Как отмечал Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию, в сфере реформирования избирательного процесса и избирательной системы произошли положительные сдвиги: «Уже в этом году парламентское большинство поддержало ряд моих законодательных инициатив, направленных на решение таких задач. Был фактически снижен до 5 процентов так называемый барьер прохождения партий в Государственную Думу. Партии получили право выдвигать кандидатов на должности руко-

¹ См.: Чиркин В.Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 13.

² См. Федеральные законы «О выборах Президента РФ» (1995, 1999, 2003 гг.), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания» (1995, 1999, 2002, 2005 гг.); в новой редакции приняты Федеральный закон «Об основных гарантиях прав граждан и права на участие в референдуме 2002 г. (вместо аналогичного закона 1997 г.), Федеральный конституционный закон «О референдуме» 2004 г. (вместо такого же закона 1995 г.).

³ Сергеев С.Г. Тенденции развития избирательного законодательства в Российской Федерации: формальный тест на демократию // Перспективы политического развития России : материалы Всерос. науч. конф. Саратов, 19–20 апреля 2007 г. / отв. ред. И.Н. Тарасов. Саратов, 2007. С. 48–49.

водителей субъектов Федерации, а также гарантии равного освещения их деятельности в государственных средствах массовой информации»¹.

Эти и другие изменения, происходящие в избирательном законодательстве, свидетельствуют также о продолжающейся тенденции содержательного ограничения его демократического потенциала. Нельзя не согласиться с Е.А. Лукьяновой, считающей, что при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии. Сами же выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права и граждан превратилась в фикцию. Таким образом, положения ст. 3 Конституции о принадлежности власти в России всему народу являются фиктивными, причем фиктивность эта обеспечивается самой же Конституцией².

Как показывает анализ российского законодательства, народ как источник власти постепенно отстраняется от данных процедур, а об ответственности органов публичной власти перед народом, его избирателями в большинстве случаев говорить не приходится. И эта тенденция своеобразного ограничения возможностей народа участвовать в управлении делами государства, предусмотренная федеральным законодательством, прослеживается давно. Эти ограничения выражаются, как правило, в сложности осуществления таких возможностей или вообще в их отсутствии.

Отчетливо видна основная тенденция, направленная на максимальное сокращение участников избирательного процесса в результате введения формализованных требований в ходе организации и проведения избирательных кампаний. Законодатель при принятии нового федерального закона, регламентирующего процедуру выборов, с одной стороны, исходил из интересов правящего класса, а с другой — учитывал собственные интересы для сохранения своих властных полномочий, путем создания благоприятных условий для политических сил, представленных в парламенте. Одним из противоречий при модификации избирательного законодательства является формирование в политическом сознании электората и мировой общественности образа демократического государства, представляющего равные возможности для всех заинтересованных акторов избирательного процесса³.

Таким образом, проблема выборности органов государственной власти в Российской Федерации, демократичность порядка выборов высших органов государственной власти как федерального, так и регионально уровней, а также избрания главы муниципального образования нуждается в пересмотре. Такие шаги возможны только в случае, если мы действительно хотим реализовать концепцию построения в России гражданского общества, основанного на демократических принципах образования органов власти, политическом плюрализме, равенстве и верховенстве закона.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения: 18.07.11).

² См.: Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 5.

³ См.: Горбачев А.А., Сквиков А.К. Указ. соч. С. 760.

В.В. Партугимов,

кандидат политических наук, зав. редакцией
информационного обеспечения Дирекции
Интернет-технологий, сетевых коммуникаций
и социальных медиа-проектов ИТАР-ТАСС
ksg56@mail.ru

Административная реформа в России как фактор модернизации общества и государства

***Аннотация:** статья посвящена административной реформе. На основе краткого экскурса в историю и анализа современных процессов автор обосновывает необходимость ее продолжения и рассматривает эту реформу в качестве основного механизма для решения бюрократической проблемы и, соответственно, повышения эффективности развития государства в целом.*

***Ключевые слова:** политические институты, государство, власть, управление, административная реформа, модернизация, инновационное развитие, глобализация.*

***Summary:** the article focuses on administrative reform. Based on a brief excursion into history and analysis of current processes, author of the article substantiates the need for its continuation and sees this reform as a primary mechanism to resolve bureaucratic problems and, consequently, improve the efficiency of the state.*

***Key words:** political institutions, state, government, governance, administrative reform, modernization and innovation development, globalization.*

Главными препятствиями на пути перехода к инновационному развитию сегодняшней России являются как коррумпированная бюрократия, о чем неоднократно заявляли и Президент РФ, и Премьер-министр РФ, так и несовершенные политические институты, исключающие реальную конкуренцию в политике, экономике, социальной сфере, науке, образовании, культуре. Хотя высшее руководство страны всерьез озабочено ее отставанием от других государств и утратой конкурентоспособности в жизненно важных областях, основная масса российской бюрократии по-прежнему желает получать огромные взятки от крупных корпораций, грабить малый и средний бизнес. Эту часть политического класса, как справедливо заметил российский ученый, сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН В.И. Пантин, «нисколько не смущает перспектива превращения России в сырьевой придаток развитых стран или Китая». По его мнению, такие политические институты, как Государственная Дума РФ «в условиях фактической однопартийности превращаются в место лоббирования интересов сырьевых корпораций, олигархов и криминальных групп, препятствуя созданию условий для инновационного развития»¹.

Аналогичные проблемы существуют и во многих других российских институтах политической власти. Сложившуюся систему необходимо кардинальным образом реформировать и модернизировать.

¹ Пантин В.И. Субъекты инновационного развития и проблемы обновления политических институтов в современной России // Теория и политика инновационного развития и инновации в политике : материалы круглого стола журнала «Полис» и Института социологии РАН. 2010. № 2. С. 134–135.

Надо признать, что существующая сегодня в России система органов государственной власти пока еще не сложилась в эффективно функционирующую систему госинститутов. Так, Президент РФ Дмитрий Медведев в своей статье «Россия, вперед!» отметил, что «демократические институты в целом сформированы и стабилизированы, но их качество весьма далеко от идеала...»¹. Действительно, многие из этих органов далеко не по всем критериям соответствуют, а порой и вовсе не соответствуют своим зарубежным аналогам. За европейскими понятиями и названиями органов, которые мы употребляем и которыми называем наши политинституты, нередко скрывается отсутствие соответствующих этим понятиям объектов.

Для того чтобы понять, как проходил процесс становления политинститутов в современной России, необходимо проанализировать его основные составляющие и сделать небольшой экскурс в недавнюю историю.

Основа, или, если можно так сказать, каркас институтов власти, необходимый для государственного развития, был учрежден Конституцией РФ в 1993 г. Тогда были образованы новые, неизвестные прежде властные институты, а уже существовавшие получили подтверждение своей легитимности и были наполнены новым содержанием. Конституция РФ учредила в стране демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения властей в его функциональном понимании. Но в том и состоит особенность конституционного регулирования, что Конституция и развивающие ее нормативные акты закрепляют преимущественно формальные правовые институты — правовые статусы и организационные структуры. Лишь спустя десятилетие после принятия действующей Конституции РФ пришло осознание того, что необходимо не просто сформировать те или иные органы власти, а превратить их в государственные институты, эффективность функционирования которых в минимальной степени была бы обусловлена субъективными особенностями, волей и способностями того или иного государственного деятеля.

Первые годы реформ, начиная с 1991 г., характеризовались освобождением экономики от тотального госуправления, приватизацией госсобственности, созданием федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации, повышением авторитета местных сообществ. Бесспорно, для становления демократического государства, особенно в условиях глобализационных процессов, такие шаги были оправданы и обусловлены самим временем. Однако в 1990-е гг. в ходе проводимых в стране преобразований именно политинституты как ключевой элемент государственной и общественной жизни не были подвергнуты серьезным системным изменениям. Да, была сформирована абсолютно новая система институтов госвласти, ранее в СССР не существовавшая, однако, как показало время, эта система подверглась коррозии и столкнулась с большими проблемами эффективности функционирования. Причины этого можно увидеть именно в отсутствии системных изменений. В первую очередь это касается нечеткости в определении функций и сфер ответственности, непрозрачности функционирования госаппарата, недооценки современных инструментов

¹ *Медведев Д.А.* Россия, вперед! // Газета.ру: интернет-издание. 10.09.09. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 15.06.11).

планирования, неумелого регулирования социально-экономических процессов, нерационального использования денежных средств и материальных ресурсов.

Кроме того, как абсолютно верно отмечает российский ученый И.Н. Барциц, «возможно в исторически короткое время изменить структуру государственной власти и систему государственного управления. Значительно труднее изменить управленческую ментальность, утвердить в сознании чиновника восприятие обратившегося к нему гражданина не как докучающей обузы (это в лучшем случае, в худшем — как дополнительного источника денежного довольствия), а как потребителя услуг, которые он обязан предоставить данному гражданину. Следствием подобного положения является ограниченная способность системы к выполнению функций государственного управления и оказания общественных услуг»¹.

Российская система власти на рубеже веков оказалась в такой ситуации, когда ей была необходима модернизация политинститутов. Будучи избранным на пост Президента РФ, Владимир Путин в своем первом Послании Федеральному Собранию РФ в 2000 г. отметил, что первоочередной задачей является наведение порядка в органах власти. «Но это — не конечная цель, а лишь первый этап государственной модернизации»².

В Послании 2001 г. Путин прямо говорил о необходимости проведения административной реформы: «Мы должны начать подготовку к административной реформе, в первую очередь — правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. И пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но — главным образом — функции органов власти»³.

Одним из значимых решений уже в первый год президентства Путина было утверждение в августе 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы России. В 2002 г. была принята специальная Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации», реализация которой осуществлялась в 2003—2005 гг.

Все эти меры были обусловлены необходимостью модернизации системы госвласти и потребностью в проведении административной реформы в стране.

В качестве приоритетных были определены следующие направления административной реформы в Российской Федерации:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным

¹ Барциц И.Н. Модернизация государственного управления России в условиях административной реформы : методические материалы по курсу «Система государственного и муниципального управления». М., 2009. С. 7.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2000. С. 30.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2001.

имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо признать, что большинство из этих вопросов остаются актуальными и сегодня. В ходе реформирования госслужбы в настоящее время необходимо решить проблемы отсутствия оптимальной системы контактов с гражданами и их организациями, недоверия граждан к государственной службе и институту государства, организационной и коллективной безответственности, бюрократического централизма, ритуального следования букве инструкций. Центральный вопрос реформирования административной системы власти, в том числе и госслужбы — это наличие соответствующих условий, готовность реально поддержать реформу и участвовать в ее реализации различных сил общества. Главное из этих условий — доверие граждан к институтам власти, готовность сотрудничать с ними. При нехватке или отсутствии общественного доверия уменьшается (или вообще исчезает) возможность создания учреждений, действующих на неформальной, не иерархичной, саморегулирующейся основе, которые в новых условиях становятся продолжением и дополнением официальных учреждений.

Очевидно, что административная реформа в России должна продолжаться. Разрешение задачи построения обоснованной концепции развития системы госуправления России призвано содействовать эффективному, устойчивому развитию Российского государства.

Проводя административную реформу, следует четко ответить на следующие вопросы: насколько государственное управление сегодня соответствует требованиям времени; как государство в целом и его институты в частности справляются со своими функциями; какова система взаимодействия государства и структур гражданского общества?

Это коррелируется с теми задачами, которые поставил Президент РФ Дмитрий Медведев в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2009 г.: «в XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация... Очевидно, что реализация наших стратегических планов невозможна без полноценных перемен в обществе. Укрепление политической системы и правовых институтов, внутренняя и внешняя безопасность государства, социальная стабильность, современное образование и культура (культура в самом широком смысле этого слова) — без этого всего мы не добьемся успехов. Конечным итогом наших совместных действий станет качественное изменение не только уровня жизни граждан нашей страны. Измениться должны мы сами. Необходимо преодолеть широко распространенные представления о том, что все существующие проблемы должно решить государство или кто-то еще, но только не каждый из нас на своем месте. Личный успех, поощрение инициативы, повышение качества общественной дискуссии, нетерпимость к коррупции должны стать частью нашей общенациональной культуры»¹.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2009.

И.В. Михалёва,

*ст. преподаватель Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (филиал в г. Находка), аспирант Дальневосточного федерального университета
solomonova_irina@mail.ru*

Сложности и пути развития современных политических процессов в Российской Федерации с учетом особенностей региональной политики

***Аннотация:** статья посвящена особенностям современных политических процессов Российской Федерации, направлениям их развития с учетом особенностей региональной политики.*

***Ключевые слова:** авторитарная модернизация, демократизация, политическая практика, власть, политический процесс, элита.*

***Summary:** the article is devoted features of modern political processes of the Russian Federation, directions of their development with the account and features of a regional policy.*

***Key words:** authoritative modernization, democratization, political practice, the power, political process, elite.*

Политический процесс в России представляет собой широкую палитру политических взаимодействий субъектов, носителей и институтов власти. Они действуют на основе тех ролей и функций, которые задаются культурой, традициями, конфессиональной средой, ментальностью общества, особенностями исторического развития, чертами психологического склада этносов и т. д.

Обозначенные социальные переменные предполагают определенную интерпретацию политических ролей и функций, заметно отличающуюся от той, которая принята в современных демократиях. Поведение субъектов власти и властных институтов в России имеет иную логику и происхождение¹.

Особенность политического процесса в России состоит в нерасчлененности политики и экономики, социальных и личных отношений. Политика не отделена от других сфер жизни в силу незрелости институтов гражданского общества, которые должны ее ограничивать и контролировать.

Политический процесс в России характеризуется отсутствием консенсуса между участниками политической жизни. В России не было традиции консенсуса, и ее невозможно было укоренить за несколько лет реформ. Другая причина конфликтности политического процесса кроется в различном понимании ценностей свободы и демократии у зарождающихся политических сил, а также в их неравных возможностях активного участия в реформаторском процессе и удовлетворения собственных интересов.

Первое структурное условие не вызывает сомнений — история свидетельствует, что проблема национального единства и идентичности действительно решается до начала процесса демократизации. В противном случае она может превратиться и чаще всего превращается в серьезное препятствие и тормоз на

¹ См.: Воронцов А.В. Россия и Корейский полуостров: современные реалии и перспективы // Проблемы Дальнего Востока. 2009. № 3. С. 48.

пути демократических преобразований. Острые национальные разногласия и противоречия, ведущие к подъему различных форм национализма и националистических движений, делают демократию в данных общественных условиях практически недостижимой¹.

Политическая практика последних лет показала, что самые смелые предположения могут померкнуть перед событиями, порожденными высвобождением политических сил, которые до поры оставались скрытыми или связанными институциональными порядками. В связи с этим помимо разработки разного рода планов внутривнутриполитической динамики отдельных стран, а также внешнеполитических отношений немалый интерес представляет исследование тех факторов, которые способны воздействовать на политические процессы и провоцировать существенные перемены, но которые пока еще остаются не слишком отчетливыми для обывателей и для политиков.

Страны АТР, и в первую очередь Россия, столкнулись с очень серьезными вызовами, нуждающимися в осмыслении и оценке. С учетом фундаментальности проявившихся политических факторов и масштабности возникающих проблем требуется глубокий и всесторонний анализ, далеко выходящий за пределы повседневности и позволяющий разглядеть неочевидные особенности и обстоятельства политики. Необходимость подобного взгляда оправдана в нынешних условиях не только научными интересами, но и требованиями текущих политических процессов.

Особенность политического процесса в России состоит в его неструктурированности и высокой степени совмещения и взаимозаменяемости политических ролей. Кажущееся многообразие участников российской политической жизни обманчиво, поскольку их реальная роль и политические функции достаточно ограничены.

В современных условиях ситуация концентрации политического господства в России не преодолена, несмотря на формально-юридическую декларацию принципа разделения властей и функций. Только теперь большинство политических функций конституционно сконцентрированы в руках Президента страны. Сохранение в подобных объемах власти в президентских структурах во многом является результатом несформированности институтов гражданского общества, недифференцированности групп интересов².

Кроме того, политический процесс в России отличается отсутствием интеграции среди его участников, что является следствием отсутствия в обществе единой коммуникационной системы. Вертикально организованный политический процесс функционирует посредством диалога между властью и обществом, в котором последнее доносит свои требования до властных структур с помощью разветвленной системы представительства. Однако подобной системы представительства интересов в России не было, поскольку отсутствует традиция такого диалога.

Специфика политического процесса в России выражается в том, что в его основе лежит активный политический стиль, состоящий в комплексе обще-

¹ См.: *Проскурин С.А.* Международные отношения и внешнеполитическая деятельность России. М., 2008. С. 120.

² См.: *Евзеров Р.Ф.* Парламент и разделение властей в современной России // *Общественные науки и современность.* 2009. № 1. С. 33.

ственных нововведений со стороны правительства. Активная роль государства, как в формировании проблем, так и в интеграции интересов различных групп вызвана культурно-религиозной, этнической и политической неоднородностью общества. Эту интеграцию различных субкультур участников политического процесса государство проводит методом внедрения определенных ценностей и стандартов политической деятельности. Тем самым властные структуры делают поведение субъектов политики предсказуемым.

Во взаимодействии «власть — общество» политическая инициатива принадлежит государству, поскольку оно концентрирует власть и ресурсы в своих руках. Однако отсутствие дифференциации политических ролей и функций институтов государственной власти приводило к тому, что процесс принятия решений был анонимным.

Принцип «коллективной ответственности» порождает традицию безответственности политической власти за последствия принимаемых решений. Кроме того, неструктурированность политического процесса обуславливала появление неконституционных органов, которым принадлежало исключительное право на принятие стратегических решений¹.

Для российского политического процесса характерна высокая концентрация политической власти и ресурсов в руках правящей элиты, что заставляет контрэлиты и оппозицию оформляться и выступать в качестве радикальных движений, а не политических оппонентов. Острое противоборство правящей элиты и контрэлиты выступает следствием культурно-политической неоднородности самой элиты, разные группы которой ориентируются как на либеральные, так и на социалистические ценности.

Стремление правящей элиты монополюльно контролировать политический процесс порождает у оппозиции желание использовать радикальные средства борьбы для того, чтобы заставить официальную власть признать и легитимизировать оппозицию и учитывать ее мнение при выработке политического курса. При этом сохраняющаяся маргинализация общества повышает значение эмоциональных и символических факторов политического взаимодействия. Их преобладание вытесняет на второй план принятие и реализацию конкретных решений. Этим объясняется невысокая динамика реформаторского процесса и недостаточная эффективность принимаемых политических решений.

Одним из важнейших политических процессов, который серьезно повлияет на положение регионов в мире и прежде всего в АТР, является процесс межкорейского диалога, направленный на объединение КНДР и Республики Корея в единое государство. Этот диалог, получивший новое развитие в результате визита Президента Республики Корея в Пхеньян летом 2003 г. и подписания соответствующего соглашения между сторонами, дает возможность значительно ускорить процесс объединения двух стран и быстрее, чем ожидалось ранее, преодолеть связанные с этим трудности².

¹ См.: Кретов Б.И. Политические процессы в России // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 5. С. 12.

² См.: Там же. С. 15.

На этом пути региональный потенциал может полностью раскрыться лишь тогда, когда он будет подкреплён соответствующей поддержкой центральных органов государства, в первую очередь, по созданию благоприятной правовой сферы для международного межрегионального сотрудничества, формированию общего правового пространства.

Сегодня уже очевидно, что международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации реально влияют на формирование и реализацию внешнеполитического курса страны, способствуют укреплению демократических основ российского федерализма.

По существу политика быстро набирающих силу соседей в отношении российского Дальнего Востока уже находит поддержку в субъектах Российской Федерации. Территориальный сепаратизм все в большей мере становится одной из определяющих тенденций политики отдаленных от центра субъектов Федерации.

Пока эти разрушительные для России тенденции скрыты за рассуждениями о необходимости развития интеграционных связей и позиционированием подходов в решении территориальных проблем, в том числе на основе заключения «взаимовыгодных» соглашений по использованию ресурсов Дальнего Востока. Однако при явном несовпадении долгосрочных интересов России и «геополитического окружения» с достаточной долей вероятности можно предположить углубление противоречий и возможность возникновения политического конфликта.

Очевидно, что не все из предложенных в начале 2000-х гг. моделей реформирования оказались способными адаптироваться в социуме. Преобразования в России сталкиваются не только с политическими, экономическими, региональными, этническими, военно-стратегическими проблемами, но и со специфическими факторами политико-культурологического и аксиологического толка, являющимися в ряде случаев барьером на пути трансформирования общества и государства.

Таким образом, политический процесс в современной России носит многоуровневый и «многожанровый» характер, испытывает на себе давление различных факторов. В числе наиболее активных — политическая культура, являющаяся модификатором политического процесса.

Представляется целесообразным подчеркнуть и то обстоятельство, что Россия с ее внутренними политическими процессами стала объектом повышенной активности южнокорейских многоотраслевых конгломератов прежде всего в силу торгово-экономических интересов и стимулов.

Исходя из сочетания конституционного оформления и политической практики современной России, можно сделать вывод о промежуточном характере республиканского устройства между президентско-парламентской и президентской формами правления. На такой характер формы правления доминирующее влияние оказывает личностный фактор главы государства.

Складывающаяся политическая ситуация позволяет предположить, что в новой конфигурации власти правительство станет более самостоятельной структурой, и тогда форма правления приобретет классический президентско-парламентский характер.

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

К вопросу о понятии интереса в современной философии права

Аннотация: статья посвящена анализу понятия «интерес» в современной философской и правовой мысли. Выявляется соотношение понятия интереса и понятий выгоды, потребности и цели.

Ключевые слова: интерес, частный интерес, публичный интерес, субъективный интерес, потребности.

Summary: article is devoted the analysis of concept interest in modern philosophical and legal thought. The parity of concept of interest and concepts benefit, requirement and the purpose comes to light.

Key words: interest, private interest, public interest, subjective interest, requirements.

Категория интереса в науке является одной из базовых, характеризующих активное отношение человека к окружающему его миру. Она является предметом исследования таких наук, как философия, социология, психология, экономической теория, правоведение. Это понятие относится к числу фундаментальных, его трудно охватить одной общей дефиницией. Очевидно, что названные науки изучают феномен интереса, его отдельные аспекты со своих позиций, отражающих предметы и методы этих наук.

В основе всех форм интереса прежде всего лежит интерес индивидуальный, частный. Он определяет реальное направление деятельности субъекта и является одной из значимых сторон общественно-исторического развития. На сегодняшний день нет достаточной ясности и единства в понимании природы интереса. Среди авторов, рассматривающих понятие интереса с психологических позиций, получили распространение несколько точек зрения: одни сводят понимание интереса к направленности внимания, другие — к осознанным потребностям, третьи — к познавательному интересу личности. В социологической и философской литературе чаще подчеркивается объективный характер интереса, нередко говорят о материальных интересах как об определяющей силе поведения в обществе и отдельных личностей, и классов. Встречается мнение, согласно которому интерес рассматривается в единстве объективного и субъективного.

Рассмотрим различные точки зрения, существующие по этому вопросу, более подробно. Категория интереса тесно связана с рядом других важнейших понятий, одним из которых является понятие потребности. Потребность, равно как и интерес, выражает объективное и субъективное отношение человека к условиям своего существования. Это сходство позволило А.С. Айзиковичу отождествить интересы с потребностями: «Интересы — это социальные, т. е. экономические, политические, духовные потребности»¹.

¹ Айзикович А.С. Важная социологическая проблема // Вопросы философии. 1965. № 11. С. 167.

Однако при данном подходе закономерно возникает вопрос о том, зачем вообще нужна такая самостоятельная и отдельная научная категория, как «интерес». Как справедливо отмечает В.П. Грибанов, в ряде случаев интерес управомоченного лица не только не связан с какой-либо выгодой, а наоборот, предполагает известную «невыгоду» для самого управомоченного лица, например, при дарении, при заключении договора в пользу третьего лица и т. д.¹ Таким образом, благо, как и выгода, есть то, на достижение чего может быть направлен интерес, но сам интерес ни при каких условиях не может быть к ним сведен.

Более верной представляется позиция В.Н. Лавриненко, в соответствии с которой «потребности людей лежат в основе их интересов, составляют главное их содержание. Однако потребности и интересы — явления не тождественные. Интересы заключают в себе не только потребности, но также пути и средства их удовлетворения»².

Как правило, потребность в качестве источника интереса видят сторонники теории внешних обстоятельств. В частности, Р.Е. Гукасян пишет: «Интерес — социальная потребность, или потребность, обусловленная социальными условиями жизни»³. Е.О. Старостин полагает, что интерес — это «опредмеченная (и, соответственно, осознанная) потребность»⁴.

В данных рассуждениях есть доля истины, поскольку между интересами и потребностями существует ряд сходных черт. Так, интересы, как и потребности, представляют собой особый род общественных отношений. Как и интерес, потребность направлена на определенный объект, она выступает в качестве стимула поведения индивидов. Как справедливо отмечает В.Ф. Сиренко, «основанием интереса выступает необходимость удовлетворения потребности»⁵. На то, что интерес служит продолжением потребности, указывает и К.Ю. Тотьев⁶.

Отметим, что уже к середине 1960-х гг. в отечественной правовой науке сформировались три основные точки зрения на природу интереса: его представляли как объективное⁷ или субъективное⁸ явление либо как единство

¹ См.: *Грибанов В.П.* Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. 1967. № 1. С. 52.

² *Лавриненко В.Н.* Интересы как категория исторического материализма // Вестник МГУ. Сер.: Философия. 1964. № 1. С. 65.

³ *Гукасян Р.Е.* Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 9–10.

⁴ *Старостин Е.О.* Социально-правовая природа государственной власти // Актуальные проблемы правоведения. 2005. № 2. С. 16.

⁵ *Сиренко В.Ф.* Проблема интереса в государственном управлении. Киев, 1980. С. 22.

⁶ См.: *Тотьев К.Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 21.

⁷ См.: *Экимов А.И.* Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 6–7; *Гукасян Р.Е.* Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. 1973. № 7. С. 19; *Мальцев Г.В.* Соотношение субъективных прав, обязанностей и интересов советских граждан // Советское государство и право. 1965. № 10. С. 20; *Завьялов Ю.С.* Проблемы интересов в марксистской теории социалистического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 5; *Гак Г.М.* Учение об общественном сознании в сфере теории познания. М., 1960. С. 97; *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 29.

⁸ См.: *Лукашева Е.А.* Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 52.

объективного и субъективного¹. В юридической литературе и в настоящее время отсутствует единство мнений по данному вопросу.

Известный советский психолог Д.Н. Узнадзе заявляет: «Ничто так не специфично для живого существа, как наличие у него потребностей и необходимость самому заботиться об их удовлетворении»². Активность, определяемая потребностями, присуща всем живым существам, включая человека. Однако роль потребностей в развитии активности людей и других живых существ имеет принципиальные различия. Поэтому особого внимания заслуживает указание на социальную природу интереса, сделанное А.С. Айзиковичем³.

А.М. Гендин указывает на интерес как на важное звено «в цепи детерминации человеческой деятельности, в котором совершается начальный этап отражения потребности и ее преобразование в активный побудительный фактор... Именно в этом звене объективное состояние нужды, содержащее лишь в потенции тяготение к деятельности определенного рода, переходит в субъективную по своей природе направленность сознания, воли, эмоций субъекта на объект возможных в будущем действий по удовлетворению потребности»⁴.

Хотелось бы подчеркнуть сам факт принадлежности интереса определенному социальному субъекту (обществу, классу, социальной группе, отдельному человеку) и осознания его этим субъектом. Однако встречаются и прямо противоположные мнения по этому вопросу. Например, согласно определению, данному Г.М. Гаком, интерес есть «объективное явление, связанное с бытием предмета, и не сводится к сознанию и воле»⁵. Такое понимание распространяется автором не только на личный, но и на общественный интерес. «Интерес общности дан объективно, как определяемый ее природой и условиями существования»⁶. Г.Е. Глезерман пишет, что интересы всегда порождаются определенным положением людей в обществе и обусловленными этим положением потребностями. Осознание интересов не добавляет ничего к их содержанию, поскольку это содержание определяется условиями жизни людей⁷. Придерживаясь сходной позиции, А.И. Экимов приводит следующие аргументы в пользу объективного характера интересов: во-первых, появление интересов у субъекта предопределено наличием у него потребностей; во-вторых содержание интересов обусловлено особенностями предмета потребности и процесса овладения им в данных условиях; в-третьих, реализация интересов сопряжена с преодолением объективно существующих препятствий, наличием определенных средств, вступающих во взаимодействие субъектом⁸.

¹ См.: Грибанов В.П. Указ. соч. С. 60; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 37–38; Патюлин В.А. Интересы государства и граждан при социализме // Советское государство и право. 1972. № 5. С. 44.

² Узнадзе Д.Н. Психологические исследования. М., 1966. С. 366.

³ См.: Айзикович А.С. Указ. соч. С. 167.

⁴ Гендин А.М. Потребность, интерес, цель как факторы детерминации человеческой деятельности // Проблемы философии и научного коммунизма / под ред. В.А. Гженцак. Красноярск, 1971. С. 94.

⁵ Гак Г.М. Общественные и личные интересы и их сочетание при социализме // Вопросы философии. 1955. № 4. С. 19.

⁶ Там же. С. 21.

⁷ См.: Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория // Вопросы философии. 1966. № 10. С. 19.

⁸ См.: Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 6.

К несомненным достоинствам объективных теорий относится то, что в них выражена объективная необходимость и вместе с тем целесообразность совершения носителем интереса определенных действий. Кроме того, изучение категории интереса как объективного явления позволяет методологически более полно исследовать такие сложные понятия, как «интересы общества и государства» и «интерес неопределенного круга лиц». Вместе с тем нельзя не отметить, что сторонники объективной теории неоправданно отождествляют интересы либо с потребностями, либо с целями, к достижению которых стремятся носители интересов.

Рядом исследователей разрабатывается теория сочетания субъективных и объективных моментов в понятии интереса. Ее сторонники связывают природу и реализацию интереса с общественными отношениями. В частности, В.П. Грибанов указывает, что все факторы общественной жизни, принимая вид интересов, «неизбежно должны пройти через сознание людей»¹. Ряд авторов под интересом в праве понимают осознанный объективный социальный интерес, который в конечном счете определяет претворение в жизнь наиболее значимых социальных интересов, выступая правовой формой их реализации, при этом сложный социально-психологический механизм формирования воли индивидуума допускает и неверные субъективные решения, не всегда способен отличить необходимое от случайного и второстепенного². А.В. Малько и В.В. Субочев приходят к выводу, что интерес — это единство выражения внутренней индивидуальной сущности человека и отражения субъективного мира, определяющего его социальный статус, выраженное в осознанной необходимости удовлетворения сложившихся и развивающихся потребностей в рамках существующих общественных отношений³.

Критикуя теорию взаимодействия, А.И. Экимов полагает, что «говоря о единстве объективного и субъективного в интересе, авторы фактически ведут речь не об интересе, а о заинтересованности, т. е. о форме выражения, субъективного восприятия интереса»⁴. Таким образом ученый пытается, путем введения дополнительной категории — «заинтересованность», разделить интересы и их восприятие. Подобная аргументация представляется малоубедительной, поскольку интерес является сложным, многогранным явлением, искусственное упрощение которого приведет лишь к потере его содержательного значения.

Более правильной кажется позиция, занятая В.Г. Нестеровым и А.Г. Здравомысловым. «Интерес, явление общественное, представляющее собой единство объективного и субъективного, поскольку, с одной стороны, он имеет материальные основы (объективно существующие потребности личности, группы, класса, общества в целом), а с другой — всегда так или иначе, более или менее глубоко, правильно или неправильно отражается в со-

¹ Грибанов В.П. Указ. соч. С. 50.

² См.: Мазаев В.Д. Роль социального интереса в реализации конституционных норм // Правоведение. 1983. № 1. С. 46–47; Сырых В.М. Отчуждение и право // Право. Законодательство. Личность : сб. Вып. 3. Саратов, 2008. С. 24.

³ См.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С. 25.

⁴ Экимов А.И. Указ. соч. С. 8.

знании и оформляется в нем в виде определенных целей»¹. А.Г. Здравомыслов, в свою очередь, также отмечает, что «интерес не сводится ни к потребности, ни к цели, а рассматривается как их диалектическое единство, как единство объективного и субъективного. Соотношение объективного и субъективного в интересе выступает двояким образом. С одной стороны, это переход объективного в субъективное, так как всякий интерес имеет определенную основу в окружающих обстоятельствах. С другой стороны, это переход субъективного в объективное, так как интерес есть мотив деятельности, благодаря которому претворяются в действительность субъективные цели, желания, намерения и т. д.»².

Необходимое присутствие субъективного фактора в категории интереса подтверждает такая существенная характеристика, как направленность его на тот или иной объект действительности. «Интерес, — утверждает С.Л. Рубинштейн, — всегда направлен на тот или иной предмет. Интерес необходимо является интересом к тому или иному объекту, к чему-нибудь или к кому-нибудь: вовсе беспредметных интересов не существует»³.

Появление у социального субъекта интереса к кому-либо или к чему-либо создает основу для постановки промежуточных и конечных целей его деятельности, оценки окружающей действительности с позиции поиска оптимальных условий реализации целей и удовлетворения имеющихся потребностей.

Таким образом, интерес нацелен на преобразование предметов действительности, на приближение их к потребностям социального субъекта, на овладение условиями существования, т. е. выступает как активная сила, побуждающая людей к сознательной деятельности по преобразованию действительности. Именно в силу этого интерес выступает мотивом деятельности людей⁴.

Выступить в роли побудительной причины человеческой деятельности интерес может только в том случае, когда объективная его составляющая будет в той или иной мере осознана, т. е. превратиться в интерес конкретного социального субъекта. Сама по себе объективная составляющая интереса при всей ее значимости содержит лишь потенциал будущей практической деятельности и не является ее движущим началом. Г.Е. Глезерман утверждает: «Объективность интереса означает, что сама природа и положение субъекта порождают у него определенные потребности и необходимо требуют от него определенных действий для их удовлетворения»⁵.

Однако, как правильно указывал А.М. Гендин, сведение категории интереса к ее объективной составляющей (объективному интересу), «игнорирует диалектику объективных условий и субъективного фактора в развитии общества, роль общественного сознания и, в частности, социально-

¹ *Нестеров В.Г.* О соотношении общественного и личного интереса при социализме // Ученые записки ВПШ при ЦК КПСС. М., 1959. Вып. 1. С. 76.

² *Здравомыслов А.Г.* Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964. С. 6–7.

³ *Рубинштейн С.Л.* Бытие и сознание. М., 1957. С. 630.

⁴ См.: *Гончарова А.Н.* Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Красноярск, 2001. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum4247/item4250.html> (дата обращения: 12.06.10).

⁵ *Глезерман Г.Е.* Исторический материализм и развитие социалистического общества. М., 1967. С. 82–83.

психологических компонентов в детерминации общественно-исторического процесса»¹.

А.Н. Гончарова справедливо отмечает, что интересы, равно как и потребности, порождаясь посредством практической деятельности людей и находясь во всецелой от нее зависимости, являются необходимым опосредующим звеном во взаимных превращениях объективного и субъективного. Отражение общественного бытия в сознании всегда осуществляется через посредство интересов, обратное превращение также происходит при помощи последних². Серьезную роль в этом процессе играет социальное положение субъекта. Причем ведущей характеристикой его положения в обществе является имеющийся у него уровень развития потребностей и способ их удовлетворения. А.Г. Здравомыслов утверждал: «Воздействие положения на сознание можно проследить по крайней мере в трех направлениях. Прежде всего, положение определяет собой границу сознания. В сознании субъекта не может быть отражено ничего такого, с чем не столкнулся бы субъект благодаря своему положению. Чтобы расширить границы сознания, увеличить круг отражаемых в сознании объектов, необходимо изменить положение субъекта, совокупность его связей и потребностей. Далее, положение не только ограничивает пределы отражения, в соответствии с положением происходит определенная дифференциация уже отраженных сознанием объектов по степени их значимости. ... Наиболее значимые объекты становятся непосредственным содержанием мотивов; они становятся объектами не только сознания, но и действия... Интерес — это не просто положение, это положение, рефлектирующее в сознании, и вместе с тем сознание, переходящее в действие. Интерес есть единство выражения (обнаружения, проявления) внутренней сущности субъекта и отражения объективного мира, совокупности материальных и духовных ценностей человеческой культуры в сознании этого субъекта»³.

Через интерес характеризуется отношение человека к окружающему его миру, другими словами, категория интереса отражает отношение человека к таким вещам и явлениям, которые имеют для него определенное значение и наполняют смыслом его существование. Однако не все предметы действительности, обладающие свойством удовлетворять имеющиеся у социального субъекта потребности, включаются последним в структуру имеющихся у него интересов. Немаловажным фактом является и то, что интерес всегда проявляется в деятельностно-практическом отношении социального субъекта к миру. Именно в таком отношении объективная и субъективная стороны интереса находят свое выражение во всей противоречивости и единстве.

Исходя из вышесказанного, под интересом можно понимать ценностную позицию социального субъекта (причем социальный субъект — это не только индивид, но и объединение людей или государство), выступающую побудительным мотивом для совершения различных действий.

¹ Гендин А.М. Указ. соч. С. 94.

² См.: Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества. Красноярск, 2001.

³ Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964. С. 6–7.

Г.Р. Воронов,
аспирант Самарского государственного
экономического университета
sseu.process@mail.ru

О праве как диалектическом единстве объективного и субъективного права в учении Л.С. Явича

Аннотация: статья посвящена идее Л.С. Явича о праве как диалектическом единстве субъективного и объективного права, что составляет основу всей его концепции правопонимания.

Ключевые слова: субъективное право, объективное право, концепция правопонимания.

Summary: the article is devoted ideas of Javich L. about the law as dialectic unity of the subjective and objective law, that makes a basis of its concept understanding law.

Key words: the subjective law, the objective law, the concept understanding law.

Одной из важнейших во всей общетеоретической концепции правопонимания Л.С. Явича является идея о том, что «возведенная в закон воля господствующих классов непосредственно проявляется в диалектически взаимосвязанных объективном и субъективном праве»¹. Он полагал, что объективное право без субъективного не есть еще действительное право. Юридические нормы, законы — это в определенном смысле правовая возможность, что касается права, то это не только подобная возможность, а еще и ее превращение в действительность благодаря субъективному праву (разумеется, если оно реально). Строго говоря, к праву надо подходить не в его статике, а в его динамике, как к процессу превращения возможности в действительность. В противном случае перед нами не право в жизни, а лишь логическая связь абстрактных общих норм. Право есть нечто большее, чем одни лишь такие нормы, какими бы свойствами они ни обладали, и потому оно расположено не исключительно в сфере возможности, а и в области ее превращения в действительность.

По мнению ученого, право, — не просто масштаб деятельности, право — процесс приложения равного масштаба к субъектам отношений, включающий вытекающие из этого процесса действительные права и обязанности. Конечно, наличные права и обязанности не завершают превращения общего масштаба в действительность, но ведь субъективное право лежит уже в сфере реальных отношений, а не абстрактных норм².

Права субъектов имеют юридический характер, являются субъективным правом, поскольку зафиксированы в правовых нормах, в объективном праве. Последнее в свою очередь оказывается действующим правом, регулятором общественных отношений лишь потому, что воплощено в правах (юридических обязанностях) участников фактических отношений. В истории

¹ Явич Л.С. Гносеологические вопросы общего учения о праве // Правоведение. 1976. № 1. С. 21.

² См.: *Его же*. Необходимость и случайность, возможность и действительность в праве // Методологические проблемы советской юридической науки / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1980. С. 80.

общества и в настоящее время в различных странах процесс правообразования (возведения в закон господствующей воли) идет разными путями, но действующим всегда оказывается право в единстве его объективированных и персонифицированных компонентов. Будучи выражением единой сущности, система юридических норм и комплекс юридических прав субъектов обладают едиными существенными свойствами: общезначимостью, нормативностью, гарантированной государством обязательностью. Однако это не идентичные проявления сущности права — в одном случае речь идет об общих масштабах поведения, объективированных в качестве юридических норм, в другом — о персонифицированных масштабах поведения. С точки зрения общественного развития объективное и субъективное право в одинаковой степени, как и вся юридическая надстройка, составляют субъективный фактор истории. Их соотношение нельзя воспринимать через парные философские категории объективного и субъективного. Субъективное право не более субъективно по своему содержанию, чем объективное право; оно лишь относится к возможностям отдельных субъектов, является их наличным правом. В некоторых случаях оно не уступает объективному праву и по своей общей роли в генезисе правовой действительности, может даже более непосредственно и полно отражать объективные потребности общества. Если угодно, то связь между объективным правом и правами субъектов правильнее выражать посредством таких категорий диалектики, как конкретное и абстрактное.

Двуединое непосредственное проявление сущности права обусловлено особенностью предмета правового регулирования. Нельзя регулировать общими масштабами общественные отношения, не воздействуя при этом на поведение их субъектов. Невозможно влиять на деятельность последних, не оказывая воздействия на те общественные отношения, содержанием которых является такая деятельность. Как известно, право есть применение одинакового масштаба к различным людям. Равный масштаб содержат юридические нормы, приложение данного масштаба к различным людям (их организациям) — права субъектов¹.

Поэтому Л.С. Явич высказывал критические замечания в отношении тех определений права, в которых отсутствовало упоминание о субъективном праве. Так, анализируя определение понятия права, предложенное С.С. Алексеевым², он отмечал, что «при полном понимании относительной полезности кратких дефиниций, их явно ограниченных возможностей отразить все стороны сложных социальных явлений, можно все же упрекнуть автора в том, что в предлагаемом им определении не нашлось места для субъективного права, которое и при акценте на нормативной стороне правового регулирования не может, по-видимому, "выводиться" за рамки собственно права. Подобная погрешность свойственна многим определениям

¹ См.: Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. 1973. № 8. С. 28; Его же. Гносеологические вопросы общего учения о праве. С. 21; Его же. Право в структуре социалистической юридической надстройки // Советское государство и право. 1976. № 7. С. 22–23.

² См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 26.

права. Однако более углубленное и разноаспектное исследование правовой действительности развитого социалистического общества, осуществленное советской юридической наукой в последнее время, показывает, что не только нигилизм к нормативности права, но и одностороннее сведение права к закону, только к объективному праву, не совсем адекватно отражает реальное положение вещей в области правовой надстройки»¹.

В советской юридической науке укоренилось предложенное С.Н. Братусем определение субъективного права как меры поведения, установленной и охраняемой законом². Однако Л.С. Явич считал, что подобное определение страдает известным формализмом, не в состоянии отразить сущность права субъектов правоотношения и создает подчас впечатление, что оно целиком и полностью зависит от усмотрения законодателя, даруется им³. На деле это не так. С его точки зрения, субъективное право гражданина по своему социальному содержанию — это юридически признанная за ним законами государства свобода действовать в своих интересах, участвовать в созидании и использовании социальных благ, самостоятельность и творческая инициатива личности, позволяющие ей активно участвовать в общественной жизни страны.

Л.С. Явич указывал на невозможность глубоко изучать вопросы субъективного права, отправляясь только от того, что оно предусмотрено законом. Права и свободы человека не «дарованы» Богом или природой, но они не являются и произвольным даром политической власти, их корни глубже и основательнее. Он утверждал, что без тщательного анализа объективных потребностей производства и классовых взаимоотношений, господствующих идеалов и социальных ценностей нельзя сконструировать обоснованную общую теорию субъективного права⁴.

Между тем Л.С. Явич обоснованно сетовал на то, что «в общей теории права первичной клеточкой правовой действительности по-прежнему считаются юридические нормы, а не субъект права, не его правомочия и обязанности. Субъективное право, при всех оговорках, чаще всего продолжает трактоваться как придаток объективного права, только как результат действия закона. При таком узкоюридическом толковании социальная природа субъективного права отодвигается на второй план, реальная же диалектика органического взаимодействия между объективным и субъективным правом подменяется утверждением первенства первого над вторым. Слабость социально-философского осмысления категории субъективного права приводит к тому, что в отраслевых юридических науках о наличных правах участников общественных отношений судят не столько по фактическому

¹ Явич Л.С. Рец. на кн.: Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1972 // Советское государство и право. 1974. № 5. С. 144.

² См.: Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Уч. труды: Понятие, виды, государственные юридические лица. Вып. 12. М., 1947. С. 33–34; Его же. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 11–13.

³ См., например: Явич Л.С. Рец. на кн.: Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1983 // Советское государство и право. 1985. № 1. С. 144.

⁴ См.: Его же. Научно-техническая революция, право и юридическая наука // Правоведение. 1973. № 5. С. 39–40; Его же. Об исследованиях механизма действия права. С. 29–30.

положению, сколько по юридическим нормам, а источником прав граждан считается воля законодателя, реже — материальная жизнь народа»¹.

Учитывая сказанное, представляется необоснованным замечание В.С. Нерсесянца о непоследовательности позиции Л.С. Явича, который при всем своем «широком» подходе к праву будто бы имеет в виду позитивное право, т. е. законодательство. По словам В.С. Нерсесянца, в его конструкции субъективное право — следствие и результат конкретизации объективного права, и, таким образом, оба компонента права (и объективное, и субъективное) остаются в рамках законодательства². Аналогичный вывод делает почему-то и Е.А. Лукашева³.

В учебнике по общей теории права, подготовленном под редакцией В.С. Петрова и Л.С. Явича, в его втором томе, вышедшем в свет в 1974 г., Л.С. Явич акцентировал внимание на том, что проблема соотношения объективного и субъективного права имеет для юридической науки и практики исключительно большое значение. Однако при этом он признавал, что к подобному пониманию права юридическое мышление еще мало подготовлено, и вопрос этот требует самостоятельного обоснования. К тому же в данном случае (учитывая, что эта идея излагалась в учебнике) приходилось считаться с позицией остальных авторов и совместно выработанной структурой изложения всего материала⁴.

Остановимся подробнее на критических замечаниях.

Так, С.С. Алексеев, Н.И. Матузов и И.Е. Фарбер в рецензии на один из фундаментальных трудов Л.С. Явича «Общая теория права» (Л., 1976) солидаризируются с его стремлением увидеть в праве богатое и многогранное социальное явление, специфика которого раскрывается не только в системе общеобязательных норм, но и в субъективных правах участников общественных отношений. Вместе с тем, по их мнению, ряд положений сформулирован автором таким образом, что объективное и субъективное право поставлены в один ряд, изображены в качестве равновеликих и равнозначимых коррелятов, выражающих сущность права. Между тем субъективное право относится к иному ряду элементов надстройки, оно раскрывает свои качества юридического явления через связь с юридическими обязанностями, а эта связь должна найти опору и подтверждение во всей системе правопорядка, в объективном праве. Поэтому, с их точки зрения, вряд ли есть основания уточнять общее определение права подобным образом. Исходные, доминирующие характеристики права выражены все же в объективном праве — стабильной системе формально определенных, общеобязательных норм. И это вовсе не исключает того, что его специфика как права проявляется, прежде всего, в субъективных правах, которые служат центральным звеном в системе юридического

¹ Явич Л.С. Перестройка и право (актуальные общетеоретические вопросы) // Правоведение. 1987. № 5. С. 43.

² См.: Дальнейшее развитие общей теории права : обсуждение монографии: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. 286 с. // Правоведение. 1978. № 2. С. 128.

³ См.: Лукашева Е.А. Рец. на кн.: Явич Л.С. Право и социализм. М., 1982. 173 с. // Советское государство и право. 1983. № 5. С. 151.

⁴ См.: Общая теория государства и права : в 2 т. Т. 2: Общая теория права / отв. ред. В.С. Петров, Л.С. Явич. Л., 1974. С. 10.

инструментария, решающим узлом правовой регламентации, пунктом сосредоточения, к которому стягиваются нити правового регулирования¹.

А.В. Мицкевич и Б.Л. Назаров в ходе обсуждения той же монографии указывали на то, что, включая понятие субъективного права в общее понятие права, автор ничего не говорит об обязанностях. Между тем в конкретном правоотношении субъективное право всегда соотносится с определенной обязанностью, что весьма существенно для верного понимания права.

По мнению В.А. Туманова, правильнее включать в общее понятие права основные права и свободы человека, что глубже выражает идею, которая вкладывается обычно в понятие субъективных прав. Будучи следствием социальных отношений, право охватывает основные права и свободы человека плюс конкретные юридические нормы, санкционируемые государством. Общее определение права, предложенное Л.С. Явичем, — юридическое определение. Но оно может быть и философским, и социологическим. Главное в том, чтобы такое определение обязательно давалось сквозь призму личности, гражданина. В противном случае нельзя будет говорить о его полноте, реальном значении².

Ц.А. Ямпольская и А.С. Пиголкин высказывали следующие соображения. Правовая надстройка состоит из различных частей, и каждая из них имеет свое социальное назначение, выполняет свою роль в общей системе правового регулирования. Система правовых норм — это центральная часть правовой надстройки, которая непосредственно влияет на волю и сознание людей, на поведение и таким путем непосредственно влияет на судьбы государства, общества, определяет эталоны поведения, меру свободы человека. Система правовых норм является центральной частью и в отношении прав личности, т. к. именно нормы определяют права; они же и предусматривают меры охраны этих прав. Естественно, что такую центральную часть правовой надстройки необходимо обособить, выделить. Очевидно, что совокупность правовых норм представляет собой обособленное социальное явление, которое вполне имеет право на то, чтобы быть самостоятельным и по-особому называться³.

В 1979 г. после известной дискуссии о правопонимании на страницах журнала «Советское государство и право»⁴ Л.С. Явич писал: «Надо иметь в виду, что возведенная в закон государственная воля находит свое непосредственное выражение не только в объективном, но и в субъективном праве. Этот вывод оспаривается и, видимо, может считаться пока дискуссионным. Тем не менее определение права как единства системы юридических норм и системы субъективных (наличных) прав имеет определенные основания, хотя подлежит дополнительной проверке»⁵.

Несмотря на критику, указанная концепция становится центральной в одном из главных трудов Л.С. Явича «Сущность права» (Л., 1985). С.Н. Братусь,

¹ См.: Алексеев С.С., Матузов Н.И., Фарбер И.Е. Рец. на кн.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. 286 с. // Правоведение. 1977. № 4. С. 117–118.

² См.: Дальнейшее развитие общей теории права // Правоведение. 1978. № 2. С. 129.

³ См.: Ямпольская Ц.А., Пиголкин А.С. Рец. на кн.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. 224 с. // Советское государство и право. 1979. № 6. С. 175.

⁴ См.: О понимании советского права : круглый стол журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56–74; № 8. С. 48–67.

⁵ Явич Л.С. Многогранность социалистического права: аспекты его содержания и формы // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 51.

рецензируя эту монографию, выразил несогласие с ее основным положением о первичности субъективного права по отношению к объективному праву¹.

В 1990 г. вышла в свет книга Л.С. Явича «Социализм: право и общественный прогресс», где он, по сути, признает ошибочным свое толкование права как диалектического единства объективного и субъективного права и высказывает мысль о том, что и правоотношения, и их отражение в сознании было бы неверно выводить за рамки самого права. Поскольку есть правовая действительность, есть и ее отражение в правосознании. Если в понятие права включены отношения и нормы, то из него просто невозможно исключить правосознание². Однако в 2000 г. в статье «О философии права на XXI век» Л.С. Явич заявляет, что «право представляет собой прежде всего диалектическое единство субъективного и объективного права, правоотношений и норм права»³.

Таким образом, идея Л.С. Явича о праве как диалектическом единстве субъективного и объективного права составляет основу всей его концепции правопонимания. Как писал С.С. Алексеев, в целом Л.С. Явич «дает целостную, согласованную во многих своих сторонах, оснащенную развернутой аргументацией общетеоретическую концепцию права... И если признать, что на единой диалектико-материалистической базе могут существовать несколько общетеоретических концепций права, ориентированных на ту или иную его сторону, на свой угол зрения при интерпретации различных аспектов права, то в рамках одного из направлений исследования — философии права — концепция Л.С. Явича должна быть признана заметной, глубоко и всесторонне разработанной в нашей науке»⁴. С такой высокой оценкой вклада Л.С. Явича в науку нельзя не согласиться.

¹ См.: Братусь С.Н. Рец. на кн.: Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. 205 с. // Советское государство и право. 1986. № 5. С. 147–148.

² См.: Явич Л.С. Социализм: право и общественный прогресс. М., 1990. С. 27.

³ Его же. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 5.

⁴ Алексеев С.С. Рец. на кн.: Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. 205 с. // Советское государство и право. 1986. № 5. С. 144.

О.Е. Прудников,

соискатель Волгоградского государственного университета
o.prudnikow@mail.ru

Федералистский централизм как основа государственно-правовой политики Австрийской императорской монархии в период конституционных реформ 1860 – 1867 годов

Аннотация: статья посвящена изучению переходного этапа в эволюции австрийского имперского федерализма. Этот этап, в целом совпавший с периодом конституционных реформ 1860 – 1867 гг., интересен для нас проявлением особой государственно-правовой политики, которая определяется как федералистский централизм.

Ключевые слова: федералистский централизм, австрийский имперский федерализм, общеперское государственное единство, «ненемецкие ландтаги», «антивенгерская линия».

Summary: article is devoted studying of a transitive stage in evolution of the Austrian imperial federalism. This stage as a whole has coincided with the period of the constitutional reforms 1860 – 1867. It is interesting to as by display of a special state-legal policy which is defined as federalistic centralism.

Key words: federalistic centralism, Austrian imperial federalism, imperial state unity, the ungerman land meetings, the «Antihungarian political line».

Период реформ 1860 – 1867 гг. оказался решающим в государственно-правовой истории монархии Габсбургов. Путь Австрии к конституционному государству привел к эволюции трех основных государственных форм империи. «Правительству пришлось пойти на уступки и даровать народу новую форму правления — конституционную монархию», отмечал И.И. Черников¹. Изменилась форма территориального устройства: В.С. Рыкин справедливо утверждал, что с конца декабря 1867 г. дуалистическая «Австро-Венгрия имела все признаки федеративного устройства»². Эволюционировал и политический режим. По мнению знатока вопроса Я. Шимова, в результате реформ «политические институты Австрийской монархии, а потом и Австро-Венгрии, претерпели значительные изменения именно в либеральную, демократическую сторону»³. В целом конституционные реформы заложили прочный фундамент для развития парламентаризма и открыли путь к созданию демократического государства.

Специальный интерес вызывает то обстоятельство, что преобразования 1860 – 1867 гг. сыграли роль «переходного этапа» в федералистском развитии Австрии⁴, став «водоразделом», или центральной точкой на схеме развития австрийского имперского федерализма. В период реформ проявилась особая централизаторская политика Австрийской императорской монархии, не лишенная собственной специфики. В трудах отечественных исследователей и работах австро-немецких ученых, переведенных на русский язык⁵, как правило, не уделяется отдельного внимания изучению данного вопроса. В отличие от большинства авторов, Я. Шимов подробнее описывает политику монархии императора Франца Иосифа в 1861 – 1865 гг. Автор ограничивает ее временными рамками официальной деятельности государственного министра А. Шмерлинга и называет «парламентским централизмом»⁶.

Подобное верное, но одностороннее определение дает, на наш взгляд, лишь общее представление об унитарном государственном устройстве Австрийской империи в указанный период. Его применение могло быть продиктовано,

¹ Черников И.И. Гибель империи. М., 2002. С. 20.

² Рыкин В.С. Австрийский федерализм: история и современность // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 61.

³ Интервью Ярослава Шимова корреспонденту «Радио Свобода» Андрею Шарому от 19.08.2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodaews.ru/content/article/2131682.htm> (дата обращения: 20.06.11).

⁴ См.: Рыкин В.С. Указ. соч. С. 63.

⁵ См.: Исламов Т.М. Империя Габсбургов. Становление и развитие. XVI – XIX века // Новая и новейшая история. 2001. № 2. С. 11–40; Котова Е.В. Династия Габсбургов // Монархи Европы: судьбы династий. М., 1996. С. 257–279; Воцелка К. История Австрии. Культура, общество, политика. М., 2007; Пернталер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. 1994. № 3. С. 120–124; Брандт Х.Х. Франц Иосиф I Австрийский // Кайзеры. Ростов н/Д, 1997.

⁶ См.: Шимов Я. Австро-Венгерская империя. М., 2003. С. 284–287.

например, недостатком внимания к проблеме влияния эволюции австрийского имперского федерализма на внутривластительское положение Австрии. Изучать централизаторскую политику императорского правительства периода конституционных реформ необходимо в контексте всей истории политико-правовой модернизации габсбургского государства, где новое развитие, в свою очередь, с февраля 1861 г. получил федералистский по своей сути процесс парламентской децентрализации. Вопреки утверждению британского специалиста А.Дж. Тейлора о том, что Февральская конституция была призвана «превратить провинциальные собрания из органов местного самоуправления в сугубо административные инструменты»¹, рост федералистских тенденций не смогли остановить никакие усилия даже такого министерского кабинета, какой возглавлял убежденный немецкий централист А. Шмерлинг. Очевидно, что существует проблема в самой трактовке основ государственно-правовой политики императорской монархии периода конституционных реформ. Поэтому дальнейшее изучение процессов модернизации Австрийской империи и эволюции австрийского имперского федерализма остается поныне в прямой зависимости от правильного понимания той политики, которой, так или иначе, были вынуждены придерживаться составы всех кабинетов правительства Франца Иосифа I на протяжении 1860 — 1867 гг.

Рассмотрим подробнее, какое место эта политика заняла в государственно-правовой истории Австрии, какие особенности отличали ее от централизаторской политики 1850-х гг., что представляла собой ее основа и по какой причине она проводилась правящими кругами империи.

Внутренняя политика Австрийской монархии, направленная на сохранение общегосударственного единства, начиная с XVI века, всегда находилась в зависимости от правовых отношений с Венгерским королевством.

Эта политика исторического дуализма — «дуализма де-факто»², по определению французского историка Ж.П. Бледа, — опиралась на законодательное положение Прагматической Санкции о «внутреннем и внешнем государственно-единстве союза всех земель» Австрийской монархии. До 1849 г. она не переставала быть федералистской. В течение столетий сама монархия объективно складывалась «как национально-региональное федеративное образование», вследствие чего в отношении государственно-правовой истории Австрии можно утверждать, что «существование понятия федерализма без федеративного государства возможно»³.

Первое исключение и первый этап отхода официальной Вены от политической традиции австрийского имперского федерализма составили годы правления Иосифа II (29.11.1780 — 28.01.1790), вошедшие в имперские анналы под именем «конституционного спора» (*die Verfassungsstreitigkeit*). Конфликт XVIII в. удалось разрешить при помощи Патента от 28.01.1790 г., отменявшего нововведения. Политика исторического дуализма продолжилась до 14.04.1849 г., когда революционный парламент Венгрии, собравшись в здании старого кальвинистского храма г. Дебречин, не одобрил заявление

¹ Шимов Я. Указ. соч. С. 285.

² Цит. по: Исламов Т.М. Указ. соч. С. 23.

³ Рыкин В.С. Указ. соч. С. 69.

Л. Кошута об одностороннем отказе от государственной унии с правящим императорско-королевским Домом. Ее главной особенностью было сохранение венгерской политической автономии в составе империи. Действующая веками конституция, законодательный парламент, отдельный государственный язык, местные исполнительные органы власти, — весь данный комплекс правовых учреждений обеспечивал самостоятельное исполнение функций государственной власти на территории королевства, что соответствует понятию политической, или законодательной автономии¹.

Наиболее яркое торжество габсбургского централизма проявилось на втором этапе — после событий «конституционного спора» XVIII в. — отхода монархии от политической традиции австрийского имперского федерализма. Укрепление общеимперского государственного единства на «принципах органических учреждений» было провозглашено посредством новогоднего «Сильвестрова патента» от 31.12.1851 г. Эта политика определяется Я. Шимовым как «неоабсолютистский централизм»². Централизаторские мероприятия правительства периода неоабсолютизма (1851 — 1859 гг.) послужили созданию простого унитарного государства, несмотря на многонациональный состав населения империи и «многовековые корни» австрийского федерализма³.

Окончательное падение абсолютизма в октябре 1860 г. серьезно повлияло на изменение характера австрийской централизаторской политики. Появление новых конституционных уставов Штирии, Каринтии, Зальцбурга и Тироля⁴ открыло очередной этап эволюции имперского федерализма. Элементы сложного государства возникали вследствие поэтапного октроирования законодательства. Указами от 20.10.1860 г. восстанавливались Придворная канцелярия Венгерского королевства и Комитатские собрания (Közgyűlés). Введение конституционного правления на фоне неудавшейся венгерской фронды привело к дальнейшему расширению политических прав «ненемецких Ландтагов» («nichtdeutschen Landtagen»). В целях свободного политического лавирования в сфере межнациональных отношений венское правительство предоставило возможности для укрепления «антивенгерской линии». Ее составили хорватские и трансильванские деятели, которые представляли непосредственных подданных австрийского кайзера и не желали зависеть от венгерских законов.

Законодательные меры следующего, 1861 г. послужили достижению означенных целей: по смыслу Диплома № 20 о Февральской конституции (п. II) и Патента № 21 (преамбула) от 26.02.1861 г. предусматривалась возможность открытия законодательных сеймов в королевстве Хорватско-Славония и в великом княжестве Трансильвания с восстановлением их «прежних конституций»⁵. Одновременно по Указу от 26.02.1861 г. Венгрия вновь обрела Рейхстаг, а значит — право на суверенное внутреннее законодательство и статус политической (законодательной) автономии. Таким образом, в смысле

¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 160.

² См.: Шимов Я. Указ. соч. С. 284.

³ См.: Рыкин В.С. Указ. соч. С. 57.

⁴ См.: Kaiserliches Diplom vom 26. Februar 1861 // R.G.B. 1861. IX Stück. 20. S. 70.

⁵ См.: Там же. S. 71; Kaiserliches Patent vom 26. Februar 1861 // R.G.B. 1861. IX Stück. 21. S. 312.

государственно-территориального устройства империя восстанавливала свою традиционно-федералистскую структуру сложного государства.

В результате, начиная с 1861 г., комплекс габсбургских земель представляли: 1) семнадцать субъектов с признаками административной автономии (конституционными земельными уставами и законодательными немецкими Ландтагами западных провинций монархии)¹; 2) два субъекта с элементами политической автономии (Придворными канцеляриями как отдельными органами контроля и управления в системе местной исполнительной власти, собственными судебными органами, правами местного языка, «прежних конституций» и законодательных «ненемецких Ландтагов»); 3) один субъект с правами политической автономии (суверенитет нации в области внутреннего законодательства, местный государственный язык, собственные органы государственной исполнительной власти, собственные судебные органы)².

Наличие структуры сложного государства подтверждали еще дореволюционные российские исследователи П. Щербов-Нефедович и К. Кульчицкий (Мазовецкий)³. Специалист по внутривосточному развитию Австрии В.В. Водовозов в 1898 г. писал, что система выборов в Рейхсрат от Ландтагов западных земель империи, установленная в 1861 г., «усиливает децентрализацию и федералистические стремления»⁴.

В сентябре 1865 г. появился Указ о созыве «Согласительного ландтага» Венгрии (Ausgleich-Landtag). Через неделю, 20.10.1865 г. Кайзером были подписаны «Сентябрьский Манифест» (September-Manifest) и Патент № 89, названный в массах как «прекращающий разбирательства» с венгерской стороной («Sistierungspatent»). Со ссылкой на ст. VI Диплома № 20 о Февральской конституции в тексте патента подчеркивалось, что оформление конституционного строительства «во всех его частях остается свободным для совместной работы всех народов»⁵. Целью манифеста стало утверждение идеи имперского единства. В первом пункте патента говорилось о правах венгерского и хорватского Ландтагов вносить «совместимые изменения» в Основной закон «Об имперском представительстве» от 26.02.1861 г., если данные предложения венгеро-хорватской парламентской ассамблеи будут иметь «веские аргументы» и «единодушные постановления» для общего собрания «законных представителей других королевств и земель»⁶.

Магьяры продолжали жестко стоять на позиции неприятия общего представительства. В соответствии с основным требованием либеральной «Петиции Деака» 1861 г. они по-прежнему добивались конституционного оформления межгосударственного союза. В январе австрийский законодательный свод (Reichsgesetzblatt) зафиксировал последнюю формальную попытку кайзеровского окружения удержать территориальное устройство в рамках унитаризма. В жертву этой политике впоследствии были принесены все остатки хорватского и трансильванского парламентаризма.

¹ См.: Kaiserliches Diplom S. 71.

² Там же. S. 70.

³ См.: *Щербов-Нефедович П.О.* Военное обозрение Австро-Венгрии. СПб., 1889. С. 12; *Кульчицкий К.* Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М., 1907. С. 93.

⁴ *Водовозов В.В.* Политические партии в Австрии // Русское богатство. 1898. № 9. С. 148.

⁵ Kaiserliches Manifest vom 20. September 1865 // R.G.B. 1865. XXV Stück. 88. S. 302.

⁶ Kaiserliches Patent vom 20. September 1865 // R.G.B. 1865. XXV Stück. 89. S. 303.

Патент № 1 от 02.01.1867 г., подписанный императором на основании Диплома № 226 от 20.10.1860 г., Диплома № 20 от 26.02.1861 г. и Патента № 89 от 20.09.1865 г., издавался как очередной октроированный акт. Текст патента гласил, что «единственным делом чрезвычайного собрания рейхсрата будет совещание по конституционному вопросу»¹.

История знает — чрезвычайного собрания рейхсрата с представителями земель Венгерской короны не последовало. Полная децентрализация государства на базе дуализма в течение февраля — декабря 1867 г. послужила залогом новой, качественно иной исторической стадии развития австрийского имперского федерализма, когда начался его расцвет, этап которого тоже пришелся на годы правления Франца Иосифа I².

Свообразие централизаторской политики периода конституционных реформ состояло в том, что нежелание верховной власти идти на уступки либеральной оппозиции в решении венгерского вопроса и приступить к федерализации империи путем оформления союза с Венгерским королевством вовсе не сопровождалось разрушением традиционных федералистских основ государственно-территориального унитарного устройства.

Особенности данной политики следует считать: 1) установление различий в политическом статусе субъектов империи; 2) вынужденное содействие конституционному процессу парламентской децентрализации; 3) зависимость от политико-правовых отношений с венгерской государственной и политической элитой.

Итак, в период с октября 1860 по январь 1867 гг. Австрийская императорская монархия проводила сложную и двойственную внутреннюю политику. С одной стороны, сохранилась унитарная форма государства. С другой стороны, результаты этой политики подготовили почву для развития и правового совершенствования парламентаризма на региональном уровне. Централизаторские усилия правительства сыграли роль противовеса венгерским либеральным планам государственного федеративного строительства, но не смогли изменить федералистской основы самой государственно-правовой политики. Именно поэтому представляется возможным определять ее как федералистский централизм.

¹ Kaiserliches Patent vom 2. Jänner 1867 // R.G.B. 1867. I Stück. 1. S. 1, 3.

² См.: Рыкин В.С. Указ. соч. С. 63.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А.В. Колесников,
кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной юридической
академии
kaviras@yandex.ru

Принцип лимитизации правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации как элемент принципа гармонизации законодательства

***Аннотация:** статья посвящена правовой политике федеральных органов государственной власти в области определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу правового регулирования местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** правовая политика, принципы, полномочия, органы государственной власти, местное самоуправление, гармонизация законодательства.*

***Annotation:** the article is devoted to legal policy of Federal Legislative Bodies in the field of legal regulations of legal powers of Subjects of Russian Federations concerning local self government.*

***Key words:** legal policy, principles, powers, state bodies (legislative), local self-governments, harmonization of legislations.*

Как показывает практика, российское законодательство является наиболее динамичным в сравнении с законодательствами многих государств не только Европы, но и всего мира. Как и любая правовая система, оно строится на различных правовых принципах. Принципы — объективные свойства права, отражающие закономерности общественного развития, потребности данного общества, государства. В этом заключается их социальная обусловленность, зависимость от реальных жизненных условий¹. Ф. Энгельс в «Анти-Дюринге» писал: «Принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории»². Более того, принципы в большей степени содержат момент опережения общественного развития, выступая в качестве направления его развития³.

Современная Россия, формы ее управления и их правовое регулирование находятся в постоянном активном развитии и стадии трансформации. «В российском законодательстве происходят крупные по масштабам и качествен-

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 122.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 34.

³ См.: Шершеневич Г.Ф. Задачи и методы гражданского правоуедения. Казань, 1998. С. 13; Эбзев Б.С. Советское государство и права человека. Саратов, 1986. С. 169; Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 10.

ные по содержанию изменения, определяемые внутренними и внешними процессами интеграции и дифференциации, расширением либо сужением сфер правового регулирования»¹. Характерными чертами отечественного законодательства давно стали отсутствие единой научно обоснованной системы взаимосвязанных нормативных правовых актов, громоздкость законодательства, наложение одного нормативного акта на другой, противоречия и пробелы правового регулирования². В докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации» говорится, что «характерной особенностью современного этапа развития страны является редкая общественная стабильность и содержательное взаимодействие основных ветвей государственной власти. Это позволяет перейти к периоду эффективного взаимодействия всех уровней государственной власти со всеми элементами гражданского общества России во имя гармонизации интересов государства в целом и его отдельных органов, интересов конкретных социальных слоев и групп населения, а также интересов личности»³.

1 января 2009 г. в полном объеме вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴. Тот факт, что был принят новый Закон, а не изменения к одноименному Закону от 28 августа 1995 г., свидетельствует о тотальном пересмотре многих принципов построения и развития системы местного самоуправления, что, в свою очередь, влечет за собой конструктивное изменение всей отрасли муниципального права, источниками которой являются акты всех трех уровней правового регулирования. В период действия Закона 1995 г. считалось, что «объем регулирования на уровне субъектов РФ и местного самоуправления значительно превышает объем регулирования, установленный для федерального уровня»⁵. Однако новый Закон в п. 2 ст. 1 установил, что местное самоуправление — это форма власти, обеспечивающая решение населением вопросов местного значения в тех пределах, которые установлены Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, представительные органы субъектов РФ теперь принимают законодательство в области местного самоуправления только по прямому законодательному предписанию федерального уровня. Иначе говоря, внедрена система ограничения законодательного регулирования местного самоуправления со стороны субъектов РФ. И поскольку такая правовая формула закреплена в дефиниции и поэтому распространяется на всю систему местного

¹ Баранов В.М., Пишеничнов М.А. Гармонизация законодательства как общеправовой феномен // Журнал российского права. 2009. № 6.

² См.: Савицкий В.А. Проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований // Местное право. 2000. № 7. С. 37.

³ О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации ФС РФ от 19 марта 2008 г. № 86-СФ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 13, ст. 1206.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁵ Манохин В.М. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 12.

самоуправления, то ее вполне можно считать принципом муниципального права, конкретизирующим субъекты, обладающие правами на регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Этот принцип появился не случайно. Во-первых, демократическая система местного самоуправления, предложенная законом 1995 г. и позволяющая выбрать практически любую схему (модель) местного управления, в условиях отсутствия практического опыта осуществления самоуправления не дала тех ожидаемых последствий, результатом которых должна была стать самостоятельная, продуктивная и активная правотворческая и хозяйственная работа не только муниципальных образований, но и субъектов РФ, имеющих полномочия правового регулирования части муниципальных правовых отношений. Субъекты РФ, как и муниципалитеты, показали свою юридическую несостоятельность в указанных вопросах.

Во-вторых, в 2005 – 2006 гг. «Минюст провел юридическую экспертизу более чем 3 тыс. принимаемых нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления. Подготовлено более 400 экспертных заключений о выявленных в этих актах несоответствиях федеральному законодательству»¹. Это говорит о явном злоупотреблении властью субъектами РФ.

В-третьих, «одной из основных идей Федерального закона от 6 октября 2003 г. является встраивание местного самоуправления в систему государственной власти. В данном Федеральном законе модернизированы отношения по вертикали, обновлена система отношений органов местного самоуправления по горизонтали — к этим отношениям применены правила, имманентные органам государственной власти»². Другими словами, государство продолжает свою работу по укреплению вертикали власти и реальному сосредоточиванию ее на федеральном уровне, поскольку формальная концентрация власти требует отхода от принципов правового государства, серьезного изменения Конституции РФ, выхода из Совета Европы и, следовательно, в реальных условиях не возможна.

В-четвертых, дублирование одних и тех же норм, регулирующих муниципальные общественные отношения (как это было в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»³) на всех уровнях правового регулирования, не вполне соответствует, на наш взгляд, международному принципу запрета сверхформализма, согласно которому недопустимо накладывать на граждан обременения исключительно из соображения соблюдения некоей формы в чистом виде. Несоблюдение формы не должно обращать гражданина во вред, если цель, преследуемая формой, достигнута и без ее

¹ Григорьева Л. О мерах, принимаемых Министерством юстиции Российской Федерации, по обеспечению соответствия нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральному законодательству о местном самоуправлении (По материалам Центра общественных связей Минюста России) // Адвокат. 2006. № 4. С. 16.

² Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 7.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.

соблюдения¹. Конечно, этот принцип в основном относится к административным процедурам и регламентам, затрудняющим свободную реализацию прав и свобод граждан. Однако, учитывая, что местное самоуправление тоже является конституционным правом граждан, огромное количество норм, принятых на разных уровнях правового регулирования, затрудняющих реализацию прав на местное самоуправление, вполне можно рассматривать как сверхформализацию муниципального права, поскольку эти нормы представляют собой не столько «общие принципы» (как предусмотрено п. «н» ст. 72 Конституции РФ), сколько конкретные императивы и условия, ограничивающие возможности населения муниципальных образований на самоорганизацию.

В связи с этим назрела необходимость разработки нетрадиционных, инновационных комплексных моделей и механизмов развития законодательства, которые учитывали бы не только сугубо правовые, но также философские, экономические, психологические и иные аспекты². Вполне закономерно, что в условиях перманентного обновления всех сторон социального бытия, противоречивости государственного устройства одним из феноменов правовой сферы, привлекающим все большее внимание правовой доктрины³ и юридической практики⁴, выступает гармонизация законодательства. Ибо «гармоничное развитие системы правовых актов должно обеспечить их эффективное согласованное воздействие на регулируемые общественные отношения»⁵. Гармонизация (от гр. *harmonia* — гармония) — приведение в состояние согласованности, взаимного соответствия различных предметов, явлений, свойств⁶. В юриспруденции чаще используют термин координация (от лат. — расположение в порядке) — «согласование, сочетание, приведение в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо)»⁷. Полагаем, что координация и систематизация это внешние элементы гармонизации, т. к. гармонизация должна включать в себя и внутренние элементы, такие как духовная связь норм с исторически сложившимися правовыми принципами и психологическим отношением населения и всех субъектов гражданского общества к системе законодательства.

¹ См. подробнее: *Малеев Ю.Н.* Неизвестные, но общепризнанные // *Международное право.* № 1. С. 5–20; *Бабай А.Н., Тимошенко В.С.* Роль общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России // *Закон.* 2006. № 11.

² См.: *Баранов В.М., Пшеничников М.А.* Указ. соч.

³ См.: *Гаврилов О.А.* Роль информации в гармонизации законодательства // *Драма российского закона.* М., 1996. С. 106–119; *Доронина Н.Г.* Унификация и гармонизация права в условиях экономической интеграции государств // *Право и экономика.* 1997. № 17/18. С. 84–92; *Еременко Ю.П.* Право как фактор единства правовой системы // *Советская правовая система в период перестройки.* Волгоград, 1990. С. 10–19.

⁴ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса РФ в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство “Экспресс”» и гражданина С.И. Тенева, а также жалобой фирмы «Y.& g. Reliable Services, Inc.» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1999. № 21, ст. 2669.

⁵ *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 3–4.

⁶ См.: *Булыко А.Н.* Современный словарь иностранных слов. Более 25 тысяч слов и словосочетаний. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2005. С. 162.

⁷ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1983. С. 261.

Одним словом, «одной из ключевых проблем современного развития российской государственности является проблема разграничения полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти. И если в системе “федеральные органы государственной власти – органы государственной власти субъектов РФ” наметились достаточно четкие контуры, то в системе “органы государственной власти – органы местного самоуправления” предстоит немало сделать, в первую очередь в области теоретического обоснования принципов и порядка такого разграничения»¹. Прежде всего это касается полномочий по правовому регулированию, потому что именно с этого начинается властная деятельность и от этого зависит гармонизация законодательства, регулирующего муниципальные отношения.

Принимая во внимание, что координационные отношения (с целью гармонизации), возникающие между органами управления, рассматриваются в качестве категории «сотрудничество»², можно резюмировать стремление федеральных органов к ограничению сотрудничества между субъектами РФ и муниципальными образованиями и увеличению своей роли в регулировании вопросов местного значения.

¹ Леонтьев А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 9.

² См. подробнее: Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 6.

Ю.А. Казакова,
аспирант Поволжского института
им. П.А. Столыпина Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ
ros-berg@mail.ru

Некоторые аспекты реформирования правового статуса учреждений сферы культуры в современных условиях

Аннотация: статья посвящена анализу организационно-правовых вопросов реформирования правового статуса учреждений сферы культуры.

Ключевые слова: правовой статус, учреждение сферы культуры, изменение типа, бюджетное учреждение, автономное учреждение, казенное учреждение.

Summary: article is devoted the analysis of organizational-legal questions of reforming of legal status of establishments of sphere of culture.

Key words: legal status, establishment of sphere of culture, type change, budgetary establishment, independent establishment, state establishment.

Поставленная Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым задача модернизации культуры обозначила приоритетом государственной политики наряду с производством знаний, новых техно-

логий передовую культуру, достижения которой зависят от личной инициативы, самостоятельности человека, его способности к новаторству и творческому труду¹. Однако эффективное претворение этой задачи в практику не может быть достигнуто без реформирования организационно-правового механизма функционирования отрасли культуры. Поэтому совершенствование системы организации оказания услуг в сфере культуры, системы государственных и муниципальных учреждений культуры заявлено в качестве одного из программных пунктов модернизации отрасли.

Значительным шагом стало принятие Федеральной целевой программы «Культура России (2006 — 2010 годы)»², благодаря реализации которой в настоящее время удалось в основном остановить спад в сфере культуры, добиться расширения участия государства в ее поддержке, увеличения финансирования.

Специфика современных учреждений культуры предопределена их административно-правовым статусом и значительным многообразием форм.

Необходимо отметить, что учреждение в российском правовом порядке является инструментом выполнения административно-публичных функций в рамках организации деятельности органов государственной власти и социокультурной сферы.

Реалии сегодняшнего дня диктуют необходимость серьезной корректировки организационно-правовой формы учреждений сферы культуры. Доставшаяся в наследство от советского периода истории система государственных учреждений требовала существенных затрат на свое содержание. При этом данные затраты и качество предоставляемых услуг, выполняемых работ не составляли взаимосвязанных категорий. Рост числа учреждений на муниципальном уровне только усугублял общее состояние проблемы³. Поэтому представляется перспективным направлением развития организационно-правовой деятельности учреждений сферы культуры преобразование их в иные организационно-правовые формы юридических лиц, с изменением их административно-правового статуса.

С введением в действие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁴ (далее — Закон № 83-ФЗ) в стране произошло комплексное преобразование системы учреждений, собственниками имущества которых являются публично-правовые образования.

Закон № 83-ФЗ является основным документом, регламентирующим преобразование правового статуса действующих государственных (муниципальных) учреждений в один из типов: казенные, бюджетные или автономные.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

² См.: О Федеральной целевой программе «Культура России (2006 — 2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 8 декабря 2005 г. № 740 (в ред. от 14 января 2009 г. №23) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 51, ст. 5528; 2007. № 25, ст. 3041; 2008. № 2, ст. 96.

³ См.: Серова О.А. Правовые аспекты изменения типа учреждения в процессе реформы бюджетного сектора // Финансовое право. 2011. № 2. С. 14–17.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19, ст. 2291.

Однако необходимо отметить, что сама реформа была начата еще в 2006 г., с момента изменения типов учреждений (ст. 120 Гражданского кодекса РФ) и принятия Федерального закона РФ от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹.

Введение в действие Закона об автономных учреждениях сопровождалось критическими замечаниями и общим неприятием законопроекта и всей реформы в целом². На основании критического анализа норм были обозначены существенные недостатки в положениях Закона, а именно, значительное расхождение норм Закона с общими признаками этого типа и учреждения как организационно-правовой формы юридического лица. Достаточно критично в научном сообществе был оценен отказ законодателя от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам автономного учреждения. Невзирая на очевидные недостатки законодательной базы автономных учреждений, ряд учреждений культуры стали автономными. Первым в стране театром, перешедшим на автономную форму, стал Тюменский драматический театр. С 5 марта 2008 г. театр самостоятельно формирует доходную часть и самостоятельно тратит прибыль (в соответствии с уставными целями и задачами)³.

В настоящее время государственные (муниципальные) учреждения находятся в ситуации выбора типа своего дальнейшего существования. В связи с этим Правительством РФ было разработано Распоряжение Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» (далее — Распоряжение)⁴. Согласно Распоряжению для оценки целесообразности принятия решения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения рекомендуется применять критерии, основанные на положениях федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов и исходящие из нормативного правового регулирования правового положения соответствующего типа государственного (муниципального) учреждения.

Системный анализ положений Закона № 83-ФЗ и Распоряжения позволяет сделать вывод о том, что законодатель ограничил возможности создания казенных учреждений и наделил субъекты Федерации и органы местного самоуправления правом самостоятельного определения направления дальнейшего развития бюджетной сферы.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626.

² См. об этом: *Кожевников О.А.* Некоторые нормы Федерального закона «Об автономных учреждениях» как проект дефектного законодательства // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 3; *Залесский В.В.* Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // *Журнал российского права.* 2007. № 4.

³ См.: *Артемяева С.Л.* Российские театры выходят на автономную сцену // *Руководитель автономного учреждения.* 2010. № 2. С. 4–9.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37, ст. 4776.

Таким образом, именно на местном уровне будет решаться вопрос о количестве учреждений, которые сохранят фактически существующий на сегодняшний день статус, перейдя в тип казенного учреждения, либо получат большую хозяйственную самостоятельность, оставшись бюджетными учреждениями, либо став автономными (АУ).

Решение об изменении типа федерального учреждения в целях создания федерального бюджетного учреждения или федерального автономного учреждения принимается федеральным органом исполнительной власти (в соответствии с Федеральными законами «Об автономных учреждениях» и Законом № 94-ФЗ. Так согласно Приказу Минкультуры России от 1 ноября 2010 г. № 676 (ред. от 2 февраля 2011 г.) «Об утверждении Перечня подведомственных бюджетных и казенных учреждений Министерства культуры Российской Федерации», в целях реализации положений Закона № 94-ФЗ был утвержден перечень подведомственных бюджетных и казенных учреждений Министерства культуры Российской Федерации. При создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения должна быть соблюдена определенная процедура перевода, иначе решение о создании АУ может быть признано недействительным (незаконным).

Существующая в настоящий момент практика показывает, что к казенным учреждениям культуры преимущественно будут относиться организации, осуществляющие управленческие полномочия в сфере культуры (Решение Верхнеуслонского районного Совета от 20 декабря 2010 г. № 5-60 «Об утверждении Положения о муниципальном казенном учреждении «Отдел культуры Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан», решения Совета Зеленодольского муниципального района от 20.12.2010 № 22 «О создании муниципального казенного учреждения «Управление культуры Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан»).

Предложение об изменении типа бюджетного учреждения осуществляется исключительно по инициативе или с согласия самого учреждения.

На основании ст. 57 и 58 Гражданского кодекса РФ при реорганизации юридического лица путем его преобразования происходит изменение вида юридического лица (изменение организационно-правовой формы).

Пунктом 10 ст. 6 Закона № 83-ФЗ в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ (далее — Закон № 7-ФЗ) вводится ст. 17.1, в п. 1 которой установлено, что изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения.

Исходя из изложенного можно заключить, что ни автономные, ни казенные учреждения культуры не будут являться новыми организационно — правовыми формами юридического лица, т. к. гражданское законодательство в качестве формы организации, построенной по данному типу, предусматривает учреждение. В противоречие данному выводу можно привести Постановление

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

ФАС Дальневосточного округа от 24 июня 2010 г. № Ф03-4072/2010. Суд установил, что государственное автономное учреждение Амурской области «Центр по сохранению историко-культурного наследия Амурской области», созданное путем изменения типа существующего государственного учреждения, представляет собой вновь созданное юридическое лицо.

Таким образом, изменение типа бюджетного учреждения может породить серьезные проблемы на практике, из чего следует, что правовое положение автономных, казенных и бюджетных учреждений требует более детального законодательного закрепления.

Некоторые авторы, анализируя новеллы законодательства об ответственности автономных учреждений и о возможности изменений типа учреждений, предупреждают переход многих бюджетных учреждений в автономные¹. Специфика административно-правового статуса государственного автономного учреждения проявляется в том, что автономное учреждение, осуществляющее функции по предоставлению государственных услуг, — это своего рода промежуточное состояние между общественными организациями и государственными учреждениями².

Порядок создания автономного учреждения культуры путем изменения типа существующего учреждения включает в себя принятие распоряжения о создании автономного учреждения культуры путем изменения типа существующего учреждения культуры, уведомление кредиторов учреждения культуры об изменении его типа, внесение в устав учреждения соответствующих изменений и их государственную регистрацию, закрепление за автономным учреждением культуры имущества, достаточного для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную его уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа. Так, согласно Постановлению Правительства Астраханской области от 16 декабря 2010 г. № 568-П «О создании автономного учреждения культуры Астраханской области "Астраханский драматический театр" путем изменения типа существующего областного государственного учреждения культуры "Астраханский драматический театр"»³ (далее — Постановление) было создано с 1 января 2011 г. автономное учреждение культуры Астраханской области «Астраханский драматический театр» путем изменения типа существующего областного государственного учреждения культуры «Астраханский драматический театр». В соответствии с указанным Постановлением учредителем созданного автономного учреждения от имени Астраханской области в пределах своих полномочий выступит Министерство культуры Астраханской области совместно с агентством по управлению государственным имуществом Астраханской области. В их полномочия входит: утверждение изменений в устав и их последую-

¹ См.: *Клячкин А.Ю.* Привлечение публично-правовых образований к субсидиарной ответственности // Закон. 2007. № 5. С. 173; *Сорокина С.Я.* Вещные права учреждений и их осуществление // Вещные права: система, содержание, приобретение : сб. науч. тр. в честь проф. Б.Л. Хаскельберга / под ред. Д.О. Тузова. М., 2008. С. 68.

² См.: *Палагин Д.Н.* Федеральный закон «Об автономных учреждениях» в контексте административной реформы // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 56–57.

³ См: Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2010. № 56.

шая регистрация, назначение директора, принятие решения об отнесении имущества, закрепляемого за автономным учреждением, к категории особо ценного движимого имущества.

Приведенный анализ показывает, что реформирование правового статуса учреждений сферы культуры является достаточно сложной процедурой, нуждающейся в более детальной правовой регламентации, целью которой будет являться устранение противоречий, возникающих в действующем законодательстве и судебной практике.

Л.Р. Клебанов,
кандидат юридических наук, доцент,
ст. научный сотрудник
Института государства и права РАН
leon_klb@stream.ru

О новом разделе Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против культурных ценностей»

***Аннотация:** в статье говорится о необходимости включения в Уголовный кодекс РФ отдельного раздела «Преступления против культурных ценностей». Такие преступления составляют единую систему, имеют единый объект и предмет.*

***Ключевые слова:** уголовное право, уголовно-правовая охрана культурных ценностей, преступления против культурных ценностей, объект преступления, родовый объект преступления, раздел Уголовного кодекса РФ.*

***Summary:** the article says about necessity to include in Russian Criminal code separate Section “Crimes against cultural values”. Such crimes build united system; have united object.*

***Key words:** criminal law, criminal law defense of cultural values, crimes against cultural values, object of crime, sort object of crime, Section of Russian Criminal code.*

Криминогенная ситуация в России относительно преступлений, посягающих на культурные ценности, вызывает существенную тревогу. Согласно проведенным исследованиям в нашей стране ежегодно похищается произведений искусства на сумму около 4 млрд долларов США (эта цифра представляется завышенной). В розыске находится более 45 тыс. произведений искусства. Этот список ежемесячно пополняется еще на 2 тыс. новых предметов¹. (Следует заметить, что эти данные лишь приблизительны и, в зависимости от источника, могут существенно разниться между собой. Так, авторы книги «Культурные ценности глазами таможенника», ссылаясь на Гохран, утверждают, что в международном розыске находится не

¹ См.: Мацкевич И.М., Кутяева О.А. Уголовно-правовой и криминологический анализ основных составов преступлений, посягающих на предметы и документы, имеющие особую историческую, научную, художественную или культурную ценность // Прокурорская и следственная практика. 2003. № 3–4. С. 124.

менее 500 тысяч (!) отечественных произведений искусства, предметов археологии, монет, более 2 млн уникальных книг)¹.

В России на сегодняшний день выявлено более 200 совместных преступных организаций, занимающихся контрабандой культурных ценностей. В странах Западной Европы, по оперативным данным МВД России и Государственного таможенного комитета России (ныне Федеральная таможенная служба) действует 40 организованных групп контрабандистов, специализирующихся на вывозе культурных ценностей из России².

На этом фоне особую актуальность приобретает вопрос об усилении мер, направленных на сохранение и преумножение культурных ценностей, среди которых важное место отводится мерам уголовно-правового характера. Действующее уголовное законодательство выделяет следующие виды преступных деяний, посягающих на культурные ценности: хищение предметов, имеющих особую ценность (ст. 164 УК РФ), контрабанда культурных ценностей (ч. 2 ст. 188 УК РФ), невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран (ст. 190 УК РФ), уничтожение или повреждение памятников истории и культуры (ст. 243 УК РФ).

Особенностью преступлений, посягающих на культурные ценности, является *отсутствие единообразного понимания предмета таких преступлений*.

Как справедливо замечают по этому поводу С.А. Приданов и С.П. Щерба, «вместо единого и четкого понятия мы получаем обилие определений, вводящих в заблуждение...»³. При этом подавляющее большинство исследователей полагают, что понятие «культурные ценности» является универсальным по отношению ко всем, указанным в вышеперечисленных четырех статьях⁴.

Как нетрудно заметить, вышеуказанные статьи «разбросаны» по различным главам и разделам, что уже вызвало некоторые критические суждения относительно правильности такого размещения и обоснованные утверждения о том, что универсальным предметом преступления, формирующим, как известно, объект преступления, будут культурные ценности⁵. Родовой (специальный) объект как часть общего объекта представляет собой группу однородных общественных отношений и благ (интересов), на которые посягает однородная, специально предусмотренная комплексом норм (разделом

¹ См.: Культурные ценности глазами таможенника / В.И. Дьяков и др. Владивосток, 2004. С. 8.

² См.: *Давлетшина О.В.* Криминальный рынок культурных ценностей и борьба с ним в Южном федеральном округе // Проблемы борьбы с криминальным рынком, экономической и организованной преступностью. М., 2001. С. 86.

³ *Приданов С.А., Щерба С.П.* Преступления, посягающие на культурные ценности России: квалификация и расследование. М., 2002. С. 29.

⁴ См.: Там же; *Богуславский М.М.* Международная охрана культурных ценностей. М., 1979; *Сабитов Т.Р.* Охрана культурных ценностей: уголовно-правовые и криминологические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2002. С. 12; *Медведев Е.В.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 11; *Давлетшина О.В.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 7.

⁵ См.: *Мацкевич И.М., Кутяева О.А.* Указ. соч. С. 129–130; *Приданов С.А., Щерба С.П.* Указ. соч. С. 36; *Резван А.П., Сенцов А.С.* Уголовно-правовые меры борьбы с хищениями предметов, имеющих особую ценность : лекция. Волгоград, 1999. С. 13.

Особенной части УК РФ) группа преступлений¹. В зависимости от родового объекта проведено структурирование Особенной части УК РФ на разделы².

В философской литературе понятие «род» означает общую философскую характеристику для группы предметов с общими существенными свойствами, несущественные свойства которых отличаются друг от друга. Аристотель определял эти общие свойства в качестве «универсалий», как «существенно-всеобщее в отдельных вещах»³.

Таким «существенно-всеобщим» свойством интересующих нас предметов будет принадлежность их к культурным ценностям. Это значит, что такие ценности и будут являться теми предметами, которые составляют род. Отсюда можно сделать вывод о том, что преступления, которые посягают на культурные ценности, будут объединяться в один раздел и посягать на единый родовой объект.

Принимая во внимание вышесказанное, родовым объектом преступлений, посягающих на культурные ценности, можно назвать общественные отношения, возникающие по поводу создания, воссоздания, использования, владения, распоряжения, сохранения, популяризации и пропаганды культурных ценностей (как движимых, так и недвижимых)⁴.

По нашему мнению, Уголовный кодекс РФ нуждается в самостоятельном разделе, который бы предусматривал ответственность за преступления в отношении культурных ценностей. Кроме того, этот шаг выглядел бы логичным с учетом стремления законодателя группировать преступления, посягающие на специфические предметы, предметы, изъятые из оборота или оборот которых ограничен (незаконный оборот или хищение наркотических средств, психотропных веществ, огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых средств, взрывных устройств и т.п.).

Предложения структурно обособить преступления, посягающие на культурные ценности, в рамках действующего УК РФ уже высказывались и другими авторами⁵.

В поисках дополнительных аргументов, подтверждающих необходимость выделения этих преступлений в УК РФ в отдельную группу, нам придется обратиться к пониманию уголовного права как к некоему символу, знаку, которое подает государство своим адресатам. Адресатами могут, в свою очередь, выступать как все общество в целом, так и отдельные граждане.

А.Э. Жалинский, исследуя эту проблему, обоснованно «наполняет» уголовное право символическим содержанием. Это содержание должно восприниматься адресатами как послание государства о своих намерениях,

¹ См.: *Наумов А.В.* Российское уголовное право : курс лекций : в 3 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 1: Общая часть. С. 307.

² См.: Уголовное право России. Практический курс : учеб.-практ. пособие / под общ. ред. Р.А. Адельханяна; под науч. ред. А.В. Наумова. М., 2004. С. 41–42.

³ См.: *Философский энциклопедический словарь.* М., 2004. С. 398.

⁴ См. подробнее: *Клебанов Л.Р.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей / под науч. ред. А.В. Наумова. М., 2011. С. 167.

⁵ См.: *Давлетишина О.В.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей в Российской Федерации. С. 13–14; *Кулыгин В.В.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей. М., 2006. С. 34.

политике, защищаемых ценностях¹. Символическое действие уголовного права проявляется также в построении своей системы охраняемых благ, в создании, если можно так выразиться, их иерархии. Адресаты воспринимают эти послания-знаки в качестве некоего императива, которому нужно следовать. Охраняемые уголовным правом блага демонстрируют обеспокоенность государства по поводу их «судьбы», а значит, оно явно дает понять, какие блага и интересы дороги ему (государству), какое поведение оно считает неприемлемым (преступным) и какие последствия ждут посягающего на эти блага. В этом отношении весьма показательна часть первая ст. 2 УК РФ «Задачи Уголовного кодекса Российской Федерации», которая прямо перечисляет (пусть и не полностью) интересы, защищаемые уголовным правом. На наш взгляд, в текст этой статьи, в число объектов, подлежащих уголовно-правовой охране, следует добавить и культурные ценности.

Структура же Особенной части, равно как и ее содержание, помогают нам более детально уяснить, какие именно блага охраняются с помощью уголовно-правового «оружия».

Нельзя не согласиться с В.В. Кулыгиным в том, что в центре всей проблематики правовой культуры оказываются в первую очередь вопросы, относимые к сфере действия преимущественно уголовного права, будь то смертная казнь, трансплантация органов и тканей, эвтаназия, терроризм или работорговля, не говоря уже о судебных процессах, которые приковывают к себе пристальное внимание общественности². Поэтому «именно уголовное право отождествляется в общественном сознании с правом вообще»³ и «более чем какая-либо другая отрасль права, само формирует правовые стандарты поведения, подкрепляя своим авторитетом или, напротив, отрицая устоявшиеся, выработанные моралью обычаи и традиции»⁴.

Раздел мог бы содержать следующие нормы, охраняющие культурные ценности: хищение культурных ценностей; неправомерное завладение культурными ценностями без цели хищения; вымогательство культурных ценностей; контрабанда культурных ценностей; невозвращение на территорию Российской Федерации временно вывезенных культурных ценностей, подлежащих обязательному возвращению; умышленное уничтожение или повреждение культурных ценностей; уничтожение или повреждение культурных ценностей по неосторожности; экспонирование культурных ценностей, заведомо добытых преступным путем; надругательство над культурными ценностями.

Включение в Особенную часть УК РФ специального раздела о посягательствах на культурные ценности, на наш взгляд, лишний раз доказало бы подлинное стремление государства к сохранению культурных ценностей, являющихся достоянием нашей страны, и продемонстрировало бы обеспокоенность государства сохранением своего культурного богатства.

¹ См.: Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. М., 2008. С. 44–45.

² См.: Кулыгин В.В. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей. С. 18.

³ Философия уголовного права / сост., ред. и автор вступ. ст. Ю.В. Голик. СПб., 2004. С. 7.

⁴ Кулыгин В.В. Этнокультура уголовного права. М., 2002. С. 30.

Е.В. Понизова,
кандидат юридических наук, ученый секретарь
Института государства и права РАН
elena-ponizova@list.ru

Сравнительно-правовой анализ законодательств России и Турции о пребывании иностранных граждан на их территориях

***Аннотация:** в статье приводятся результаты выборочного сравнительно-правового анализа действующего законодательства России и Турции по вопросам пребывания иностранных граждан на их территории.*

***Ключевые слова:** иностранный гражданин, правовое положение, правовой режим пребывания, виза, временное пребывание, постоянное проживание, ответственность.*

***Summary:** in article results of the selective rather-legal analysis of the current legislation of Russia and Turkey concerning stay of foreign citizens in their territory are resulted.*

***Key words:** the foreign citizen, legal status, stay legal regime, visa, time stay, constant residing, responsibility.*

Анализ законодательства о пребывании иностранных граждан на территориях различных стран показал, что оно имеет как сходные черты, так и свою национальную специфику. Это обусловлено не только социально-культурными традициями населения, но и характером сложившихся правовых систем конкретных стран. Так, довольно распространенным является выделение различных категорий иностранных граждан с соответствующим правовым режимом. Тем более, что критерии этого выделения нередко связаны не только с режимами их пребывания на территории того или иного государства, но и с порядком оформления документов, дающих право на проживание, например, в Российской Федерации иностранным гражданам, находящимся на территории страны.

В России, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об иностранных гражданах) предусматривается три основных режима пребывания и проживания иностранцев. Предполагается, что данные режимы нацелены исключительно на определение законности пребывания или проживания иностранца в Российской Федерации. В связи с этим следует выделить три категории иностранных граждан, которые могут находиться на территории Российской Федерации на законных основаниях, а именно:

— иностранные граждане, *постоянно проживающие* на территории России, для реализации прав которых необходим вид на жительство;

— иностранные граждане, *временно проживающие* на территории России, обязанные иметь разрешение органов государственной власти России на проживание;

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3092.

– иностранные граждане, *временно пребывающие* на территории России.

Рассматривая три названные категории иностранных граждан, отметим ключевые моменты, отражающие специфику правового режима каждой из этих категорий по законодательству России.

Так, *постоянно проживающими* признаются иностранные граждане, которые на основании внутреннего законодательства России имеют разрешение от компетентных государственных органов на постоянное пребывание без определенного срока, отъезд и возвращение после временного отсутствия. В категорию *постоянно проживающих* включены иностранцы, прожившие в России не менее 1 года и получившие вид на жительство, действительный в течение 5 лет. Порядок выдачи вида на жительство определяется Правительством Российской Федерации, которое Постановлением от 1 ноября 2002 г. № 794 утвердило Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство¹.

В связи с этим следует отметить некоторые противоречия в нормах Закона об иностранных гражданах, определяющих процедуру получения вида на жительство. Например, согласно п. 8 ст. 9 этого Закона «вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный аннулируется, если данный иностранный гражданин не может представить доказательства возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства». Однако прожиточный минимум в России, как известно, существенно отличается от минимальной заработной платы. К тому же немалое количество людей в Российской Федерации существуют на средства ниже прожиточного минимума.

Следовательно, в некоторых случаях не исключена возможность отказа престарелым родителям в праве поселиться даже у своих детей, о чем свидетельствуют случаи из практики. Было бы целесообразно исключить из Закона «Об иностранных гражданах» требование о представлении документального подтверждения дохода размером не меньше, чем прожиточный минимум в расчете на заявителя и членов семьи. Следует оставить только требование представить документ о наличии дохода от не запрещенной законом деятельности.

Что касается категории «*временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане*», то она является новой, если сравнить действующее (национальное) законодательство с ранее существовавшим. Так, к категории временно проживающих сейчас относятся получившие на это разрешение лица. При этом иностранные граждане и лица без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, получают указанные разрешения в упрощенном порядке. По российскому законодательству разрешение на временное проживание в России выдается на 3 года в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством РФ. Порядок выдачи иностранным гражданам разрешений на временное проживание установлен Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 789

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 45, ст. 4520.

«Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание»¹.

В соответствии с п. 23 этого Положения разрешение на временное проживание предоставляется независимо от возраста иностранного гражданина (лица без гражданства). Вместе с тем для этой категории иностранных граждан существуют различия между обозначенными возрастными группами, которые заключаются в способах оформления права на временное проживание. Так, иностранному гражданину (лицу без гражданства), не достигшему 14-летнего возраста и не имеющему документа, удостоверяющего личность, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документах, удостоверяющих личность обоих родителей (одного из них), получивших разрешение на временное проживание.

Иностранному гражданину (лицу без гражданства), достигшему 14-летнего возраста, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки установленного образца в документе, удостоверяющем его личность. Для иностранных граждан с 18-летнего возраста, как предусмотрено п. 2 Положения, возможно получение разрешения на временное проживание самостоятельно. Иначе говоря, с этого возраста допускается обращение ими с ходатайством от своего имени о предоставлении права на временное проживание.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 6 ст. 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае, если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание либо ранее выданное ему разрешение на временное проживание было аннулировано, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание, но не ранее, чем через один год. Закон не содержит исключений из этого правила.

В связи с этим следует учитывать, что иностранец имеет право только на обжалование решения территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции об отказе в выдаче или об аннулировании ранее выданного разрешения на временное проживание. Таким образом, изменение обстоятельств или устранение причин отказа в выдаче разрешения не позволит иностранцу обратиться повторно до истечения годичного срока. С учетом данного обстоятельства нужны изменения соответствующих норм данного Закона, что будет способствовать упорядочению соответствующих норм отечественного законодательства.

Рассматривая категорию граждан *«временно пребывающие на территории Российской Федерации иностранцы»*, следует отметить, что таковыми, как правило, признаются лица, которые находятся на территории страны пребывания в течение определенного срока. К временно пребывающим, по действующему российскому законодательству, относятся иностранцы, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы (на срок ее действия) или в порядке, не требующем получения визы (на срок не более 90 суток).

Действующим законодательством, кроме ситуаций, связанных с заключением трудового договора на территории Российской Федерации или

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 45, ст. 4516.

поступлением на военную службу по контракту, не предусмотрено оснований продления, а также не конкретизированы основания для отказа в продлении этого срока. В связи с этим в настоящее время по истечении срока пребывания лица на территории Российской Федерации миграционные службы предлагают иностранным гражданам и лицам без гражданства формально пересекать границу России, а затем обратно въезжать, и только после этого дают соглашение на продление такого срока.

Исходя из изложенного представляется целесообразным, по аналогии с порядком, существующим при выдаче разрешений на временное проживание и вида на жительство, установить в законе или подзаконном акте прямого действия закрытый перечень оснований для отказа в продлении срока разрешенного пребывания. Кстати, база для такого подхода заложена в ст. 5.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которая закрепляет возможность увеличения либо сокращения срока пребывания таких лиц в России. Так, это может сделать Правительство РФ «в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан России, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства».

Режим пребывания иностранных граждан в Турецкой Республике определяется Законом 1950 г. «О паспортном режиме Турции» и Законом от 15 июля 1950 г. № 5683 «О проживании и передвижении иностранцев в Турции» с поправками к нему от 16 мая 1998 г. Согласно этим актам правовой режим пребывания иностранных граждан на территории Турции обусловлен целями пребывания.

Так, иностранные граждане, прибывшие в Турцию с целью трудоустройства, обязаны получить вид на жительство до начала трудовой деятельности в течение одного месяца с момента въезда в страну. Лица, освобожденные от получения виз, а также те, кто приехал по туристической визе, полученной в заграничных представительствах Турции или непосредственно на контрольно-пропускном пункте, по окончании срока пребывания не смогут получить вид на жительство. В случае их обращения с просьбой о продлении вида на жительство им будет отказано и сообщено о необходимости выезда из страны и получения соответствующей визы в заграничных представительствах Турции.

Вид на жительство в Турции не выдается также лицам, которые наносят ущерб турецким гражданам, не могут обеспечить себя материально, нарушают общественный порядок, а также тем, чьи статус и занятия не согласуются с турецкими законами, политическими нормами, традициями и обычаями. Вместе с тем турецким законодательством допускается исключение. Так, определенным категориям иностранцев не нужно оформлять вид на жительство, даже если срок их пребывания превышает один месяц.

Освобождаются от обязанности получать вид на жительство в течение четырех месяцев лица, прибывшие в Турцию в составе национальных или международных, исторических, культурных, фестивальных и спортивных организаций, а также для участия в конгрессах и конференциях, выставках и ярмарках, либо для лечения. Данное освобождение допускается, если

во въездной визе отсутствует отметка об ограничении срока пребывания. Аналогичные льготы предоставляются «Триптик» — пластиковой карточкой на турецком языке, удостоверяющей, что ее обладатель имеет право водить машину, и пропуском Международного туристического и автомобильного союза.

По истечении срока действия вида на жительство в Турции иностранец обязан повторно выполнить все вышеупомянутые формальности и, не выезжая из страны, оплатить соответствующий сбор за продление срока действия документа. При въезде и выезде на границе за просроченный вид на жительство взимается штраф. Отмеченное свидетельствует о сложившемся правовом режиме пребывания иностранных граждан на территории Турции, а также о наличии сходных черт в законодательстве России и Турции в данной сфере.

Сопоставление законодательства России и Турции в рассматриваемой сфере свидетельствует о наметившихся тенденциях сближения их соответствующего законодательства, что продиктовано потребностями в реализации различных совместных гуманитарных и социальных проектов. При этом сближение происходит при активной поддержке государственной власти Российской Федерации и Турецкой Республики.

Кстати, во время последнего визита Президента РФ Д.А. Медведева в Турецкую Республику в мае 2010 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об условиях взаимных поездок граждан Российской Федерации и граждан Турецкой Республики¹, призванное упростить порядок взаимных поездок граждан двух государств. В последующем в ходе визита в Москву премьер-министра Турции Р.Т. Эрдогана, который он совершил 15–17 марта 2011 г. в связи со 2-м заседанием Совета Сотрудничества Высшего Уровня, министр иностранных дел Турции А. Давутоглу и министр иностранных дел России С. Лавров произвели обмен нотами по поводу вступления в силу Соглашения о взаимных безвизовых поездках. Данное Соглашение призвано развивать существующие дружеские отношения и сотрудничество между двумя странами в политической, экономической, торговой и культурной областях.

Согласно принятому Соглашению граждане государства одной Стороны въезжают, выезжают, следуют транзитом и пребывают на территории государства другой Стороны на основании действительных документов, без виз при условии, что продолжительность их непрерывного пребывания на территории этого государства не превышает 30 дней с даты въезда, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5–7 Соглашения. При этом суммарный срок их пребывания на территории государства другой Стороны не должен превышать 90 дней в течение каждого периода в 180 дней.

Несовершеннолетние граждане государства одной Стороны въезжают, выезжают, следуют транзитом и пребывают на территории государства другой Стороны на основании своих действительных документов или действительных

¹ См.: О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об условиях взаимных поездок граждан Российской Федерации и граждан Турецкой Республики : распоряжение Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 705-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010, № 20, ст. 2512.

документов сопровождающих их родителей, если несовершеннолетние граждане вписаны в эти действительные документы, при условии, что это предусмотрено законодательством государства каждой из Сторон.

Что касается граждан государства одной Стороны, имеющих разрешение на временное проживание или вид на жительство на территории государства другой Стороны, то они въезжают, выезжают и пребывают на территории этого государства по действительным документам без виз. Граждане государства одной Стороны въезжают на территорию государства другой Стороны, в том числе с целью осуществления трудовой деятельности, для учебы в учебных заведениях или с иными целями, требующими пребывания свыше 30 дней, на основании действительных документов и виз, выдаваемых в соответствии с законодательством государства въезда.

Так, с 17 апреля 2011 г. взаимные поездки граждан России на срок до 30 дней осуществляются без виз. Вместе с тем со 2 июля 2011 г. срок безвизового пребывания изменен. Кабинет министров Турции в одностороннем порядке принял решение о продлении для граждан Российской Федерации срока безвизового пребывания в стране с 30 дней до 60 дней. Новая норма будет действовать до конца 2011 г. Безвизовый режим действителен и для транзитных поездок при условии пребывания не более 90 дней в течение 180-дневного периода.

Таким образом, граждане России с момента въезда в Турцию могут оставаться там каждый раз не более 60 дней, при этом в течение 180 дней они могут въезжать в страну и выезжать из нее при условии, что общий срок их пребывания не превысит 90 дней. Срок действия паспорта гражданина РФ при въезде в Турцию должен составлять три месяца со дня окончания срока визы. Граждане РФ, желающие поехать в Турцию на срок более 30 дней, должны получить визу в зарубежных представительствах Турции. За нарушение сроков пребывания турецкой стороной предусмотрены штрафные санкции. Штрафные санкции, предусмотренные турецкой стороной за нарушение срока 60-дневного безвизового пребывания, подразделяются на две категории: денежный штраф и поражение в праве на въезд в страну на определенное время.

Строгость санкций зависит от срока нарушения: до 15 дней — до 250 турецких лир (165 долларов США) — рассчитывается как двукратная стоимость вида на жительство на тот же срок по усредненным тарифам; неоплата (или, как наихудший вариант, открытый отказ уплатить штраф) влечет за собой поражение в праве на въезд до 5 лет; свыше 15 дней — запрет на въезд в Турцию на 1 месяц; свыше 1 месяца — запрет на въезд в Турцию на 3 месяца; свыше 3 месяцев — запрет на въезд в Турцию на 6 месяцев; свыше 6 месяцев — запрет на въезд в Турцию на 1 год; свыше 1 года — запрет на въезд в Турцию на 2 года; свыше 2 лет — запрет на въезд в Турцию на 5 лет. При этом штраф за незаконное нахождение на территории Турции (соразмерно сроку нарушения) в любом случае подлежит уплате. В контексте изложенного, признавая важность заключения соглашения о реадмиссии между двумя странами, следует отметить, что взаимный отказ от виз для краткосрочных поездок граждан не должен поощрять нелегальную миграцию.

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА •

Н.И. Михайлов,
доктор юридических наук, профессор,
зам. директора Института
государства и права РАН
igpran@igpran.ru

Правовые средства активизации деятельности производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов в инновационной сфере экономики России

***Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы предпринимательно-правового характера таких образований, как производственно-хозяйственные (финансовые) комплексы, консолидирующие капиталы корпоративных субъектов в целях решения конкурентных задач, в том числе в инновационной сфере.*

***Ключевые слова:** производственно-хозяйственный комплекс, объединение корпоративных субъектов, холдинг, инвестирование, инновации.*

***Summary:** in article problems of predprinimatelsko-legal character of such formations as the industrial-economic (financial) complexes, corporate subjects consolidating capitals with a view of the decision of competitive problems, including in innovative sphere are considered.*

***Key words:** industrial-economic complex, association of corporate subjects, holding, investment, innovations.*

Инновации для предпринимательской деятельности как в сфере производства, так и в сфере оказания услуг в странах со сложившейся рыночной экономикой рассматриваются в качестве одного из главных условий экономического прогресса¹, в особенности для крупных производственно-хозяйственных комплексов. При этом следует подчеркнуть, что инновации стали активно рассматриваться в странах Запада в качестве обязательного элемента стратегии развития не только отдельных компаний, но и целых отраслей, когда они в своей специализации базируются на наукоемком производстве либо на постоянно обновляемых технологиях оказания услуг, в том числе в обеспечении управленческих процессов в объединениях корпоративных субъектов.

К трактовке инновационной деятельности, как и инноваций, в отечественной экономической и правовой науке существуют различные подходы. В экономической науке чаще всего под инновационной деятельностью понимается «порядок создания нового товара от формирования его идеи до освоения производством, выпуска, реализации и получения коммерческого

¹ Подробнее см.: Шумпетер И. Теория экономического развития. М., 1982.

эффекта»¹. Если рассматривать результаты нормотворческой практики представителей правовой науки, то в них также наличествует множество определений рассматриваемого понятия, что обусловлено прежде всего отсутствием в российском законодательстве легального определения инновационной деятельности, хотя упоминание о ней в отдельных федеральных и региональных нормативных правовых актах имеется.

Так, в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»² при определении принципов государственной научно-технической политики в п. 2 ст. 11, а также в п. 1 ст. 12, закрепляющем объем полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области формирования и реализации государственной научно-технической политики, только упоминается понятие «инновационная деятельность» без какой-либо его содержательной характеристики. При этом данное понятие фигурирует в соответствующих нормах данного Закона наряду с понятием «научно-техническая деятельность», что свидетельствует о признании законодателем различий между ними.

Определяя специфику инновационной деятельности в качестве особого предмета правового регулирования, необходимо учитывать как сложившееся положение в правовом обеспечении инновационных процессов в России, так и возможные перспективы его развития. Если оценивать состояние правового регулирования инновационной деятельности в нашей стране, то есть все основания констатировать, что на сегодняшний день этот вопрос комплексно не решен³. Так, пока не принят базовый законодательный акт, закрепляющий понятие и виды инноваций с учетом современных мировых тенденций, механизм осуществления инновационной деятельности, порядок ее поддержки со стороны государства в наукоемких сферах производства, формы стимулирования привлечения иностранных инвестиций для активизации нововведений в ключевые для современной экономики области, включая информационные технологии.

Характеризуя систему источников правового регулирования инновационной деятельности в современной России, наряду с ГК РФ необходимо также отметить такие законы, как Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁴ (в ред. от 28 сентября 2010 г.) и Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»»⁵. Сопоставление норм названных законодательных актов приводит к выводу о регулировании ими только отдельных видов отношений, связанных с инновационной деятельностью, что свидетельствует об отсутствии необходимой комплексности в решении данной задачи.

¹ Курнышева И., Сулейменов Д. Инвестирование инновационного развития // Экономист. 1994. № 10. С. 187.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137 (с изм. и доп. от 1 марта 2011 г.).

³ Аналогичной позиции придерживается А.Г. Лисицын-Светланов. См.: Интеллектуальная собственность и инновационные процессы в современной России // Вестник Российской академии наук. 2010. Т. 80. № 1. С. 4.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140.

⁵ См.: Там же. 2010. № 40, ст. 4970.

В целях определения основных направлений, видов и форм государственной поддержки инновационной деятельности в России, а также для определения правового регулирования возможных отношений между Российской Федерацией, ее субъектами, физическими и юридическими лицами в связи с такой поддержкой представляется целесообразным принятие специального федерального закона. В этом акте следует зафиксировать комплекс норм с отражением в них форм финансовой поддержки инновационной деятельности в России со стороны государства в лице его уполномоченных органов, которые должны соответствовать современным и эффективным механизмам государственного воздействия на ключевые отрасли национальной экономики по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий.

В экономике России в качестве существенной инновационной составляющей наряду с малыми и средними субъектами предпринимательства более активную роль должны играть крупные корпоративные объединения, формируемые как производственно-хозяйственные (финансовые) комплексы. Такие объединения создаются в форме крупных бизнес-групп, призванных обеспечить развитие и конкурентоспособность предприятий добывающей, перерабатывающей, машиностроительной, а также других наукоемких промышленных отраслей. Основной целью подобных комплексов, исходя из практики стран с развитой рыночной экономикой, является не только консолидация производственных мощностей, но и активизация инновационных процессов с привлечением инвестиций в указанные отрасли, в том числе банковского капитала, что стало главной предпосылкой к формированию различных видов объединений коммерческих организаций.

Сравнительно-правовой анализ зарубежной и отечественной (включая советский период) практики создания и деятельности таких комплексных образований в экономике, в которых прослеживается объединение в лице крупных компаний промышленного и финансового капитала, за период начиная со второй половины XX в. по настоящее время, показывает, что процесс интегрирования товаропроизводителей как между собой, так и с инновационными, а также финансовыми структурами, включая банки, получает новые импульсы, обусловленные, в том числе, возрастающей конкуренцией в транснациональных масштабах.

Определяя специфику правовой природы производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов, следует учитывать множество факторов, среди которых основной акцент необходимо сделать не только на выявление особенностей рассматриваемых интеграционных образований с учетом присущей им организационно-правовой специфики в зависимости от их вида, но и на такие значимые для государств с рыночной экономикой вопросы, как инновационная и социальная направленность в деятельности субъектов предпринимательства в увязке с антимонопольными концепциями развития современных корпоративных объединений, функционирующих в нашей стране¹.

Исходя из трактовки производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов как совокупности коммерческих юридических лиц, создаваемых для

¹ См.: *Винслав Ю.Б.* Социальная переориентация экономических преобразований: макро-мезоуровневые аспекты // Российский экономический журнал. 2003. № 10. С. 4–5, 11.

достижения специально обозначенных целей, необходимо иметь в виду, что они прежде всего формируются путем объединения нескольких субъектов предпринимательства для решения задач по повышению эффективности своей деятельности с привлечением инвестиций в различных формах для занятия лидерских позиций в соответствующих сегментах производства продукции и товаров, выполнения работ и оказания услуг. Таким образом, довольно часто производственно-хозяйственные (финансовые) комплексы создаются как объединение коммерческих юридических лиц, действующих в связке «основное и дочерние общества», что свидетельствует о наиболее распространенном использовании так называемой холдинговой модели при формировании таких комплексов.

В связи с этим необходимо отметить, что правовую основу такого построения рассматриваемых комплексов составляют положения ст. 105 ГК РФ — «Дочернее хозяйственное общество» и ст. 6 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ (далее — Закон об АО) — «Дочерние и зависимые общества», а для банковской сферы — положения ст. 4 Федерального закона от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»² (далее Закон о банках и банковской деятельности). Суть данных норм заключается в том, что общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале либо в соответствии с заключенным между ними договором или иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Вместе с тем, используя холдинговую модель при создании производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов, следует учитывать, что правовая природа холдинга как субъекта правоотношений в действующем законодательстве России, за исключением ст. 4 Закона о банках и банковской деятельности, еще не нашла развернутого и четкого закрепления. Если взять такие ключевые для анализируемого вопроса акты, как ГК РФ, Закон об АО, то в них это понятие даже не упоминается³.

При формировании производственно-хозяйственных (финансовых) комплексов следует учитывать не только основные цели, задачи и принципы объединения ряда юридических лиц с консолидацией их финансовых, производственных, технологических и инновационных ресурсов, но и требования законодательства о конкуренции. Таким образом, в контексте рассмотренного есть основания для вывода, что институты российского предпринимательского права, как можно судить на примере рассмотренных институтов (об инновациях, предпринимательских договорах, производственно-хозяйственных (финансовых) комплексах), находятся в постоянном развитии. Это обусловлено не только внутриотраслевой динамикой, но и в целом развитием всей правовой системы современной России, проявляющимся в том числе во взаимном влиянии институтов смежных отраслей права.

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

² См.: Там же. № 6, ст. 492.

³ См.: *Оситенко О.В.* Российские холдинги. Экспертные проблемы формирования и обеспечения развития. М., 2008. С. 9–10.

Базируясь на результатах комплексного анализа норм действующего законодательства, обобщениях правоприменительной практики создания отечественных и зарубежных производственно-финансовых комплексов, последние в зависимости от того или иного основания можно классифицировать на виды, которые имеют свои особенности в концепциях организационно-правового моделирования, в характере кооперационных связей между участниками таких объединений, профиле их специализации.

Рассматриваемые классификационные признаки выбраны для более полного раскрытия специфики правовой организации производственно-финансовых комплексов в качестве разновидностей современных интеграционных систем, создаваемых именно с целью консолидации промышленного, инновационного, банковского и иных видов инвестиционного капитала, что представляет особую актуальность в числе антикризисных мер, используемых для активизации экономических процессов. Так, производственно-хозяйственные (финансовые) комплексы, исходя из организационно-правой концепции их формирования, можно подразделить на три основных вида, а именно:

- созданные по холдинговой модели;
- созданные по «системе участия» на договорной основе;
- созданные по смещенному принципу с использованием элементов холдинговой модели и договорных начал для регулирования отношений с различными участниками.

Итак, видовая классификация производственно-финансовых комплексов может быть осуществлена по различным основаниям, в том числе по организационно-правовым моделям построения (холдинговая модель построения, система участия либо смешанная форма), характеру интеграционных связей между участниками комплекса (горизонтальные, вертикальные и сочетающие в себе признаки той и другой разновидности). Кроме того, можно выделить комплексы согласно специализации участников по профилю их деятельности (банковско-инвестиционная деятельность, промышленное производство, строительство, транспортировка, торговля, добыча и переработка сырья и др.) либо без четко выраженной специализации. Однако приведенная видовая классификация не исключает возможное деление таких комплексов на виды и по другим основаниям, например, по такому признаку, как возможность решения инновационных задач.

Следовательно, в условиях жесткой конкуренции между участниками соответствующих сегментов рыночной экономики характерной чертой современного предпринимательства является потребность в постоянном поиске новых технологий, материалов, методов организации ведения бизнеса и управления им с использованием специалистов более высокой профессиональной подготовленности. Указанные факторы как в отдельности, так и в совокупности в мировой практике чаще всего трактуются специалистами различного профиля в качестве определенных нововведений, обозначаемых термином «инновации». Через их внедрение закладываются необходимые предпосылки для формирования адекватной экономической стратегии, ориентированной на обеспечение эффективного функционирования хозяйственного механизма предприятий, которая является элементом государственной политики.

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

Правовые особенности акционерных форм предпринимательства

Аннотация: в статье рассматриваются ключевые особенности правового характера, присущие акционерным обществам как одной из распространенных форм предпринимательства в условиях рыночной экономики.

Ключевые слова: акционер, акция, акционерное общество, коммерческая организация, уставный капитал.

Summary: in article the key features of legal character inherent in joint-stock companies as one of widespread forms of businesses in the conditions of market economy are considered.

Key words: shareholder, share, joint-stock company, the commercial organization, authorised capital stock.

Акционерное общество представляет собой одну из распространенных организационно-правовых форм предприятий не только в экономике нашей страны, но и за рубежом. Именно в форме акционерных обществ действуют крупные и большая часть средних предприятий. Это объясняется приспособленностью акционерных предприятий к условиям рыночной экономики. Анализ специфики организационно-правовой формы акционерных обществ — эмитентов ценных бумаг — требует учета особенностей правовой природы рассматриваемого корпоративного образования, обусловленной соответствующими положениями действующего гражданского законодательства¹.

Акционерное общество (далее — АО) является коммерческой организацией, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу (ст. 2). Удовлетворение возможных требований кредиторов к обществу по его обязательствам допускается только за счет его имущества, так как они не могут быть обращены на имущество акционеров, кроме случаев, когда из этого правила установлены соответствующие законодательству исключения².

В соответствии со ст. 49 ГК РФ коммерческие организации, к числу которых относятся, как уже было указано, и акционерные общества, могут иметь права и нести обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности. Это положение, устанавливающее общую правоспособность юридических лиц, воспроизводится в ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»³ (далее — Закон об АО). Вместе с тем оно не исключает, что отдельными видами деятель-

¹ См.: Цепов Г.В. Акционерные общества: теория и практика : учеб. пособие. М., 2006. С. 32.

² Сопоставляя определения акционерного общества, данные различными авторами, можно отметить, что их объединяют отмеченные признаки АО в той или иной комбинации в зависимости от целей конкретного исследования и времени проведения. См.: Каминка А.И. Очерки торгового права. М., 2002. С. 366–367.

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

ности, перечень которых определяется Законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, конкретное общество может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Рассматривая понятие и основные признаки акционерного общества, следует признать, что из всех вышеперечисленных признаков наиболее существенным в аспекте исследуемых проблем является наличие уставного капитала, разделенного на определенное число акций, который учитывается и отражается в балансе АО в составе собственного капитала общества наряду с резервным и добавочным капиталом, нераспределенной прибылью и прочими резервами. Как и российское, акционерное законодательство большинства европейских государств характеризуется наличием норм об уставном капитале, порядке его оплаты, а также о вопросах его увеличения и уменьшения.

Эти условия, полагаю, направлены на обеспечение интересов не только кредиторов АО, но и самих акционеров. Так, в соответствии со Второй директивой ЕС 76/91 от 13 декабря 1976 г. («Директива о капитале») минимальный размер уставного капитала АО должен составлять не менее 25 тыс. евро. При этом классически акции, на которые разделен уставный капитал АО, должны быть выражены в номинальной сумме. Например, в Германии минимальный уставной капитал составляет 50 тыс. евро, а минимальная номинальная сумма акции составляет 4 евро.

В соответствии со ст. 25 Закона об АО уставный капитал общества составляет из номинальной стоимости акций общества, приобретенных акционерами. Как отмечает В.Д. Новодворский, юридическое значение уставного капитала АО состоит прежде всего в том, что его размер определяет те пределы минимальной имущественной ответственности, которые акционерное общество несет по своим обязательствам². Экономическая и практическая роль создания уставного капитала путем размещения акций заключается в возможности оперативного привлечения финансовых средств, требуемых как для начала, так и для продолжения хозяйственной деятельности. При этом следует обратить внимание на то, что в Законе об АО понятие «уставный капитал» не отождествляется только с имуществом акционерного общества, стоимость которого может быть больше или меньше уставного капитала.

По действующему законодательству управление АО, как и прежде, строится по трехзвенной модели³. При такой системе в каждом акционерном обществе действуют три органа управления: общее собрание акционеров как высший орган управления, совет директоров (наблюдательный совет) как орган общего руководства и исполнительный орган, осуществляющий руководство повседневной деятельностью общества⁴. Однако из общего правила, по которому всякое акционерное общество управляется по трехзвенной

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

² См.: Новодворский В.Д. Об акционерном обществе, его уставном и резервном капитале // Бухгалтерский учет. 1996. № 11. С. 64–70.

³ См.: Ломакин Д.В. Изменения в акционерном законе и вопросы охраны прав акционеров // Законодательство. 2002. № 11. С. 42–43.

⁴ См.: Шиткина И.С. Правовое положение совета директоров в свете изменения Федерального закона «Об акционерных обществах» // Хозяйство и право. 2002. № 1. С. 84; Утка В. Правовое положение Наблюдательного совета акционерного общества // ЭЖ-Юрист. 2000. № 8. С. 3.

системе, имеются некоторые исключения. Согласно подп. 2 п. 1 ст. 64 Закона об АО в обществе с числом акционеров-владельцев голосующих акций менее 50 совет директоров (наблюдательный совет) может не создаваться. В этом случае его функции осуществляются общим собранием акционеров.

Если исходить из результатов сравнительно-правового анализа, то формально в российском Законе об АО воспроизведена трехзвенная система управления, характерная для немецкого акционерного права, с учетом чего следует отметить, что ее заимствование нашим законодательством не было последовательным. Так, анализ Закона ФРГ об акционерных обществах¹ приводит к выводу о том, что по законодательству Германии в акционерном обществе наиболее важным органом в ведении дел общества является правление, следующее место по объему полномочий занимает наблюдательный совет, и только затем — общее собрание акционеров². Вместе с тем можно констатировать, что в российском акционерном законодательстве закреплены и черты англо-американской модели с двойной структурой управления АО — общее собрание акционеров и совет директоров или правление³. Однако ни в одной из указанных моделей общему собранию акционеров не предоставлены полномочия по непосредственному ведению дел общества.

Полагаю, российскому законодателю необходимо более четко определиться, какой структурной модели органов управления акционерным обществом следовать, а именно немецкой или англо-американской. Для наилучшей защиты прав акционеров и кредиторов акционерного общества необходимо выбрать немецкую модель, в которой контроль за деятельностью исполнительного органа осуществляет независимый от правления наблюдательный совет, а деятельность последнего контролирует общее собрание акционеров.

Значимым элементом в характеристике правовой природы акционерного общества является определение механизма управления им посредством участия акционера в этом процессе как обладателя акций. По своей природе акция согласно ст. 143 ГК РФ представляет собой ценную бумагу⁴. Поэтому нормы об акциях содержатся не только в Законе об АО, но и в Федеральном законе от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»⁵, ряде других актов, определяющих отдельные аспекты рыночного оборота этого вида ценных бумаг.

В настоящее время по российскому законодательству акция является именной ценной бумагой, и в соответствии со ст. 16 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» эмиссионная ценная бумага может выпускаться

¹ См.: Торговое уложение Германии. Закон об акционерных обществах. Закон об обществах с ограниченной ответственностью. Закон о производственных и хозяйственных кооперативах : пер. с нем. / В. Бергманн, Е.А. Дубовицкая. М., 2005. С. 255–287.

² См., например: *Нарышкина Р.Л.* Гражданское и торговое право капиталистических государств. М., 1983. С. 173.

³ См.: *Делозари Д.И.* Проблемы современной российской правовой модели акционерного общества // Актуальные проблемы гражданского права : сб. статей / под ред. О.Ю. Шиловцова. Вып. 7. М., 2003. С. 69.

⁴ См.: О правовой природе ценных бумаг и их существенных признаках как документа о частных правах подробнее см.: *Нерсесов Н.О.* Избранные труды по представительству и ценным бумагам в гражданском праве. М., 1998. С. 141–146.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918.

только в бездокументарной форме, за исключение случаев, предусмотренных законом. Право собственности на акции, а также переход этих прав от одного владельца к другому отражаются в системе ведения реестра или по счетам депо в случае депонирования акций. При этом защита права акционера обеспечивается четко установленными и жестко контролируруемыми правилами ведения реестра акционеров (деятельности депозитариев), а также созданием, регулированием и контролем за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг — регистраторов и депозитариев. Кроме того, создание условий для свободного обращения акций требует наличия как посредников, способных помочь инвестору продать или купить эти ценные бумаги, так и соответствующих торговых площадок. Иными словами, необходимо формирование и регулирование инфраструктуры фондового рынка.

Рассматривая правовые особенности АО, следует отметить, что важнейшим фактором в определении специфики акционерных форм предпринимательства являются вопросы о возможностях реализации каждым акционером своих полномочий. Акционер посредством органов управления участвует в принятии таких решений, как утверждение устава, ликвидация и реорганизация хозяйственного общества, назначение исполнительных органов, утверждение годовых отчетов и балансов, заключение крупных сделок и, что очень важно, распределение прибыли.

В связи с этим следует отметить, что анализ существующих научных концепций в данном аспекте показывает наличие ряда походов. Так, по мнению И.С. Шиткиной, управление акционерным обществом осуществляется его органами, а не просто акционерами. Решения, как отмечается автором, исходят исключительно от органов управления акционерного общества, а не от конкретных лиц. В результате акционеры могут осуществлять свои права на участие в управлении компанией только в рамках тех органов, куда они непосредственно входят¹.

Что касается прав акционера имущественного характера, то, полагаю, в целях совершенствования правового механизма обеспечения соблюдения имущественных интересов акционера, независимо от величины его пакета акций либо их частей (дробей) следует дополнить специальным пунктом ст. 71 Закона об АО, в котором необходимо закрепить условие об ответственности акционерного общества в лице полномочных представителей его органов управления. В этой норме целесообразно предусмотреть ответственность за нарушение этими лицами права акционера на своевременное и полное получение объявленных дивидендов. Согласно предлагаемому подходу акционер в таких случаях будет вправе требовать взыскания с общества не только основной суммы долга, но и процентов за просрочку исполнения денежного обязательства в соответствии со ст. 395 ГК РФ.

Считаю, что рассматриваемые вопросы отражают только часть существующих в правоприменительной практике акционерных обществ проблем. Это обусловлено не только их сложностью, но и динамикой изменений отечественного

¹ См.: Шиткина И.С. Правовое обеспечение деятельности акционерного общества. Комплект локальных нормативных актов. М., 1997. С. 96.

акционерного законодательства, что вполне объясняется продолжающимися процессами становления правовой системы современной России.

Л.И. Тананко,
аспирант Саратовской государственной
юридической академии
tanankoli@rambler.ru

Задачи развития субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования

***Аннотация:** рассматриваются задачи некоторых муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства. Предложена классификация задач по признаку субъекта права.*

***Ключевые слова:** предпринимательское право, субъекты предпринимательства, муниципальные программы развития предпринимательства, задачи развития предпринимательства.*

***Summary:** problems of some municipal programs of development of small and average business are considered. Classification of problems on the basis of the subject of the right is offered.*

***Key words:** enterprise law, subjects of business, municipal programs of development of business, problems of development of business.*

Конституцией РФ закреплено право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ). Для обеспечения реализации этого права государство разрабатывает и совершенствует систему законодательства, направленную на эффективное развитие предпринимательства в России. В отдельную группу можно выделить правовые нормы, направленные на поддержку и развитие предпринимательства. Одним из ключевых здесь является Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹. Из Закона следует, что государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства осуществляется не только посредством федеральной, региональных, отраслевых, но и посредством муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства.

Анализ некоторых наиболее характерных муниципальных программ малого и среднего предпринимательства (далее — Программы) показывает, что все участвующие в реализации Программ субъекты права можно разделить на три группы. Первую группу составляют субъекты малого и среднего предпринимательства. Ко второй группе относятся субъекты, образующие инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства. Третью группу образуют органы местного самоуправления, представляющие интересы муниципального образования. Таким образом, задачами Программ являются развитие субъектов малого и среднего предпринимательства, совершенствование инфраструктуры поддержки малого и среднего пред-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4006.

принимательства, социально-экономическое развитие муниципального образования, совершенствование отношений между перечисленными выше группами субъектов права.

Решение задач развития субъектов малого и среднего предпринимательства направлено на обеспечение интересов непосредственно субъектов малого и среднего предпринимательства. Основу этой группы составляют задачи, решение которых призвано реализовать формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, указанные в ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ: финансовая; имущественная; информационная; консультационная; в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников; в области инноваций и промышленного производства; в области ремесленничества; осуществляющих внешнеэкономическую деятельность; осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

К задачам развития субъектов малого и среднего предпринимательства можно отнести также актуальную задачу совершенствования нормативных правовых актов, связанных с обеспечением условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства, а также задачу устранения административных и организационных барьеров, препятствующих эффективному функционированию малого и среднего предпринимательства. В некоторых Программах выделена задача создания благоприятного инвестиционного климата на территории муниципального образования¹.

К задачам совершенствования инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства относятся: 1) ее создание; 2) обеспечение деятельности; 3) развитие и 4) повышение эффективности ее функционирования.

Задачи под пп. 1 и 2 вытекают непосредственно из Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. В ч. 3 ст. 11 этого Закона указано, что к полномочиям органов местного самоуправления относится «формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности». Это же положение закреплено и в ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ, где сказано, что «поддержкой организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, является деятельность органов местного самоуправления, осуществляемая при реализации муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства и направленная на создание и обеспечение деятельности организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства». Задачи под пп. 3 и 4 являются важным дополнением к задачам создания и обеспечения деятельности инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Третью группу образуют задачи социально-экономического развития муниципального образования. К ним относятся следующие задачи:

¹ См.: Долгосрочная районная целевая программа «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Быстринском муниципальном районе на 2009–2011 годы»: утв. Решением Думы Быстринского муниципального района Камчатского края от 17.12.2008г. № 313. URL: <http://www.rcsme.ru/libArt.asp?id=4974> (дата обращения: 17.07.10).

1) формирование положительного имиджа предпринимателя; 2) развитие приоритетных сфер деятельности на территории муниципального образования; 3) создание новых рабочих мест. Эта задача иногда формулируется как «обеспечение занятости населения и развитие самозанятости»¹; 4) рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства; 5) увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров и услуг; 6) повышение благосостояния населения муниципального образования; 7) увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов.

Четвертую группу образуют задачи совершенствования отношений между субъектами малого и среднего предпринимательства, инфраструктурой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также органами местного самоуправления. К ним относятся: 1) задача совершенствования отношений между органами местного самоуправления и субъектами малого и среднего предпринимательства, 2) задача совершенствования отношений между органами местного самоуправления и с организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

В большинстве действующих Программ указана единственная цель — обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства на территории соответствующего муниципального образования. Приведенная классификация может быть использована для определения уровня соответствия перечня задач поставленной в Программе цели. Очевидно, что данный уровень зависит от числа, соотношения и содержания задач, решение которых направлено на обеспечение интересов непосредственно субъектов малого и среднего предпринимательства.

Анализ муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства показывает, что перечень и содержание задач соответствуют требованиям и рекомендациям ст. 11 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также нормативным актам о порядке разработки муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, принятым органами местного самоуправления.

Представленные задачи развития малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования в целом решают задачи поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также способствуют решению задач социально-экономического развития муниципального образования.

¹ См.: Целевая программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Озерском городском округе» на 2011 год и на среднесрочный период до 2013 года : утв. Постановление администрации Озерского городского округа Челябинской области от 31 августа 2010 г. № 3125. URL: <http://www.ozerskbusiness.ru/program/municipal/994/> (дата обращения: 29.10.2011); Долгосрочная целевая Программа содействия развитию малого и среднего предпринимательства в городе Ярославле на 2009–2011 годы : утв. Постановлением мэра города Ярославля от 15 октября 2008 г. № 2862. URL: [www.city-yar.ru/data/Unsorted/ programma_cel-eva_a_.doc](http://www.city-yar.ru/data/Unsorted/programma_cel-eva_a_.doc) (дата обращения: 29.10.11).

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ •

О.С. Ростова,
кандидат юридических наук,
начальник научно-исследовательского отдела
Саратовской государственной
юридической академии
nis@sgap.ru

Нормативное регулирование подготовки научно-педагогических кадров на базе вуза в контексте реформ образования в Российской Федерации

***Аннотация:** в статье рассматривается процесс организации подготовки научных и научно-педагогических кадров на базе высшего учебного заведения в Российской Федерации. Автором исследуются нормы действующего законодательства в данной сфере и нового законопроекта об образовании в Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** образование, научные кадры, система подготовки кадров в вузе.*

***Summary:** the article deals with the process of academic staff competence development in the Higher Educational Establishments of Russian Federation. The author analyses rules of the legislation in force and those of the new draft law "About Education in the Russian Federation".*

***Key words:** education, academic staff, staff competence development system.*

Организация подготовки научно-педагогических и научных кадров регламентируется нормами законодательства в сфере образования. Правовую основу системы российского образования в целом определяют нормы международного права, Конституция Российской Федерации федеральные законы, нормативные акты Правительства и субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Министерства образования и науки Российской Федерации. В соответствии со ст. 43 Конституции РФ образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

В Законе Российской Федерации «Об образовании» под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)¹. Новый законопроект «Об образовании в Российской Федерации» (далее по тексту — законопроект), получивший широкое общественное обсуждение, определяет систему

¹ См.: Об образовании : закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 13 февраля 2009 г. № 186-ФЗ) // Российская газета. 1992. 31 июля.

образования в Российской Федерации как совокупность взаимодействующих элементов и субъектов, направленных на достижение целей образования (ст. 10). Законопроект направлен на создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с современными запросами человека, общества и государства, потребностями развития инновационной экономики, международными обязательствами Российской Федерации в сфере образования; комплексную модернизацию законодательства об образовании, установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования; повышение эффективности механизма правового регулирования; обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

Под элементами и субъектами системы образования законодатель понимает:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, устанавливаемые вузами; образовательные программы различного вида, уровня и направленности;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность, их работников, обучающихся и их родителей (законных представителей);
- органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, создаваемые ими консультативные, совещательные и иные органы;
- организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования;
- объединения юридических лиц, работодателей и их объединения, общественные и государственно-общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Если действующее законодательство предусматривает подготовку научно-педагогических кадров в аспирантуре, адъюнктуре, докторантуре как одну из форм послевузовского профессионального образования¹ (наряду с дополнительным), то новый законопроект подразделяет образование на общее, профессиональное, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможности реализации права на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование). Новая система образования призвана обеспечить условия для непрерывного образования посредством реализации преемственных основных образовательных программ и различных

¹ См. Закон «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в ред. от 13 февраля 2009 г. № 186-ФЗ) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135); Об утверждении положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации : приказ Министерства общего и профессионального образования РФ от 27 марта 1998 г. № 814 (БНА федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 20) и другие законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие систему послевузовского образования.

дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющегося образования, квалификаций, опыта практической деятельности при получении образования последующих уровней.

Рассмотрим процесс подготовки научно-педагогических работников на базе вуза по действующему законодательству. В соответствии со ст. 19 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» докторантура и аспирантура являются основными формами подготовки научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования, предоставляющими гражданам Российской Федерации возможность повышения уровня образования, научной и педагогической квалификации.

В данном Законе урегулирована структура послевузовского профессионального образования, которая представляет собой совокупность государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, федеральных государственных требований к послевузовскому профессиональному образованию и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования. В соответствии со ст. 5 Закона «государственные образовательные стандарты послевузовского профессионального образования предназначены для обеспечения:

- 1) качества послевузовского профессионального образования;
- 2) единства образовательного пространства России;
- 3) основы для объективной оценки деятельности образовательных учреждений, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования;
- 4) признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о послевузовском профессиональном образовании».

Отличительная черта послевузовского образования в сфере подготовки кадров научной квалификации — это фактическое отсутствие по многим параметрам каких-либо жестких и заранее установленных государственных образовательных стандартов послевузовского профессионального образования.

Согласно новому законопроекту подготовка научно-педагогических кадров с 1 января 2013 г. будет реализована на третьем уровне высшего профессионального образования, соответственно, после бакалавриата, специалитета, магистратуры (ст. 70). Образовательные программы высшего образования, определяющие его содержание, т. е. программы бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) относятся к категории основных (ст. 12). Послевузовское профессиональное образование в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре, в форме ассистентуры-стажировки приравнивается, по новому законопроекту, к высшему образованию — подготовке научно-педагогических кадров, ординатуре, ассистентуре-стажировке (ст. 113), что обеспечивает создание современной системы непрерывного образования на базе вузовского профессионального образования.

Вместе с тем законопроект не содержит подготовки научно-педагогических кадров на базе докторантуры. Из текста законопроекта не ясно, относит ли

законодатель соискателей ученой степени доктора наук и уже состоявшихся докторов наук к научно-педагогическим кадрам вообще.

К освоению программ подготовки научно-педагогических кадров, ординатуры, ассистентуры-стажировки допускаются лица, имеющие высшее образование — прошедшие обучение по программе подготовки специалиста или магистратуры. Данная формулировка не совсем корректна, т. к. ст. 70 определяет бакалавриат как первый уровень высшего образования, тем самым ограничивая права лиц, имеющих диплом бакалавра, на поступление в аспирантуру. Законопроект дает следующее определение аспиранта (адъюнкта) — лицо (военнослужащий), имеющее высшее образование (подготовка специалиста или магистратура), обучающееся в аспирантуре (адъюнктуре) по программе подготовки научно-педагогических кадров (ст. 33).

Таким образом, можно сделать вывод, что подготовка научно-педагогических и научных кадров рассматривается в новом законопроекте как завершающая ступень высшего образования. По названию эта система представляет часть высшего образования, по содержанию — во многом или исключительно научно-исследовательскую работу, при положительном результате которой происходит защита диссертации и присуждается ученая степень кандидата наук.

Подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре должна заключаться не только в выполнении требований образовательного компонента, т. е. индивидуального плана подготовки аспиранта, но, прежде всего, должна быть направлена на овладение умениями подготовки научно-квалификационной работы. Принципиально важным в данном случае, по мнению экспертов, представляется наличие взаимосвязи базовых компонентов научно-квалификационной работы: формулирование темы, сопряженной с целями, задачами, объектом, предметом исследования, положениями научной новизны и положениями, выносимыми на защиту¹. Таким образом, данный вид деятельности предполагает овладение навыками организации и проведения научных исследований.

Вполне очевидно, что Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования в части подготовки научных кадров, являясь, по сути, основой объективной оценки качества образования лиц, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и направленности, должны не только соединять в себе требования к подготовке научно-квалификационных работ, но и отвечать требованиям наивысшего уровня высшего профессионального образования, а потому должны рассматриваться как особый вид образовательной деятельности, регулируемый отдельным законодательным актом.

Особой проблемой является создание действенных механизмов контроля за исполнением норм законодательства, защиты прав субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в области образования.

¹ Подробнее см.: Рыбаков О.Ю. Проблемные вопросы при подготовке и защите диссертационных исследований (на примере специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве) // Юридическое образование и наука. 2011. № 2. С. 13–16.

Решение этих задач видится в выработке адекватной концепции подготовки научно-педагогических и научных кадров на базе высшего образования,

Н.В. Дородонова,
зав. сектором научно-исследовательского
отдела Саратовской государственной
юридической академии
nis@sgap.ru

Проблемы повышения качества подготовки научно-педагогических кадров в Российской Федерации

***Аннотация:** в статье рассматривается подготовка научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского образования по действующему законодательству. Автор выявляет критерии качества подготовки аспирантов (соискателей ученых степеней).*

***Ключевые слова:** образование, научные кадры, система подготовки кадров в вузе, критерии качества.*

***Summary:** the article deals with the process of academic staff competence development in the post-graduate system of Higher Educational Establishments due to the legislation in force. The author examines the quality measures of the system of qualifications of the candidates for a degrees.*

***Key words:** education, academic staff, staff competence development system, quality measures.*

В настоящее время подготовка научно-педагогических и научных кадров регулируется законодательством в сфере высшего и послевузовского профессионального образования, в частности Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹, который определяет порядок и основные формы подготовки научно-педагогических и научных кадров.

В соответствии со ст. 21 указанного Закона подготовка научно-педагогических кадров осуществляется в аспирантуре (адъюнктуре) и докторантуре высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, научных организаций, а также путем прикрепления к таким образовательным учреждениям и научным организациям соискателей для подготовки и защиты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук или доктора наук либо путем перевода педагогических работников на должности научных работников для подготовки диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

Структура системы высшего и послевузовского профессионального образования представляет собой совокупность федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, фе-

¹ См.: О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федеральный закон РФ от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в ред. от 13 февраля 2009 г. № 186-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135.

деральных государственных требований к послевузовскому профессиональному образованию и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования.

В соответствии в вышеназванным Федеральным законом государственные образовательные стандарты послевузовского научного профессионального образования включают федеральный, региональный компоненты, а также компонент образовательного учреждения, его осуществляющего.

Государственные образовательные стандарты послевузовского профессионального образования состоят из федеральных и национально-региональных компонентов.

Министерство образования и науки Российской Федерации:

а) устанавливает по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти соотношение федерального компонента, регионального (национально-регионального) компонента и компонента образовательного учреждения (организации) государственных образовательных стандартов профессионального образования с учетом уровня и профиля основных образовательных программ профессионального образования;

б) организует разработку федеральных компонентов государственных образовательных стандартов профессионального образования и согласовывает их с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

в) утверждает и вводит в действие федеральные компоненты государственных образовательных стандартов профессионального образования;

г) устанавливает порядок внесения изменений в федеральные компоненты государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Руководствуясь ст. 5 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», можно сделать вывод о том, что федеральные компоненты государственных образовательных стандартов послевузовского научного профессионального образования включают в себя:

1) общие требования к основным образовательным программам послевузовского профессионального образования;

2) требования к обязательному минимуму содержания основных образовательных программ послевузовского научного профессионального образования, к условиям их реализации;

3) сроки освоения основных образовательных программ послевузовского научного профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

4) максимальный объем учебной нагрузки обучающихся (аспирантов, адъюнктов, докторантов).

Концептуальные основы функционирования и развития системы подготовки научно-педагогических и научных кадров должны опираться на твердую единую нормативно-правовую базу, учитывать традиции развития научных школ и вместе с тем отвечать требованиям послевузовского профессионального образования России.

Региональный компонент государственных образовательных стандартов отражает национально-региональные особенности подготовки специалистов.

Региональные (национально-региональные) компоненты государственных образовательных стандартов профессионального образования:

- 1) разрабатываются образовательными учреждениями (организациями) по инициативе органа исполнительной власти субъекта РФ и отражаются в основных образовательных программах профессионального образования;
- 2) утверждаются и вводятся в действие образовательными учреждениями (организациями).

Наличие регионального компонента государственных образовательных стандартов отражает и обеспечивает реализацию принципа федерализма в сфере образования. Пункт 4 ст. 5 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» закрепляет право высшего учебного заведения самостоятельно определять содержание национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов послевузовского профессионального образования в случае финансирования их реализации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, компоненты образовательного учреждения (организации) государственных образовательных стандартов профессионального образования разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие образовательными учреждениями (организациями) и отражаются в основных образовательных программах профессионального образования.

Следовательно, компонент образовательного учреждения определяется им самостоятельно и им же финансируется. Данный компонент учитывает специфику образовательного или научного учреждения, осуществляющего послевузовское научное профессиональное образование.

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» закрепляет, что государственный контроль качества послевузовского профессионального образования, направленный на обеспечение единой государственной политики в области послевузовского профессионального образования, рациональное использование бюджетных средств, выделяемых на финансирование системы послевузовского профессионального образования, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по контролю и надзору в сфере образования. Далее по тексту данной статьи законодатель определяет, что качество послевузовского профессионального образования должно соответствовать федеральным государственным образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и устанавливаемым в соответствии с п. 4 ст. 5 данного Федерального закона образовательным стандартам и требованиям.

Вместе с тем законодатель не определяет критерии качества послевузовского профессионального образования ни в указанном нормативном акте, ни в каком другом. Попытки обнаружить указанные стандарты качества подготовки научно-педагогических и научных кадров в правовой базе не увенчались успехом. Что касается невузовских форм подготовки научно-педагогических и научных кадров, законодательно не получили закрепления ни организационные формы, ни разновидности подготовки, ни, что самое важное, критерии качества самой подготовки.

Отсутствие четких критериев качества порождает возможность интерпретировать их различными способами. Отсюда и проблемы, связанные с качеством послевузовского профессионального образования. В этой ситуации крайне необходимо учитывать, что качество послевузовского профессионального образования, так же как, впрочем, и других видов образования, зависит от множества факторов: требований к лицам, которые получают образование, соответствия качества подготовки аспирантов, докторантов требованиям государственных образовательных стандартов, востребованности аспирантов, докторантов, апробации результатов их научных исследований.

Согласимся, что необходимо применять селективный подход к лицам, поступающим в аспирантуру (докторантуру), уже на этапе отбора кандидатов. По данным социологических исследований, среди поступающих велика доля молодых людей со слабой мотивацией к научному труду¹. Многие выпускники аспирантуры не выбирают профессию научных и научно-педагогических работников, что обуславливает несбалансированность возрастной структуры кадрового корпуса российской науки и высшей школы. Причин тому множество: экономические (финансовые), организационные, личностные. Поэтому и решение данной проблемы требует комплексного подхода.

Если говорить об обучении в аспирантуре (или в форме соискательства), то по окончании обучения молодой исследователь должен представить своему научному руководителю текст диссертации (что и предусмотрено индивидуальным планом подготовки) в соответствии с требованиями Положения о порядке присуждения ученых степеней². Именно данное Положение определяет правовые основы оценки квалификации научных и научно-педагогических работников и критерии, которым должны отвечать диссертации — научно-квалификационные работы, представленные на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Таким образом, если говорить о критериях качества подготовки научно-педагогических работников на базе послевузовского профессионального образования, следует, прежде всего, исходить из критериев, предъявляемых к освоению навыками и умениями подготовки научно-квалификационных работ. В процессе подготовки диссертации молодым ученым необходимо освоить навыки научно-исследовательской работы, которые предусматривают способность к аналитической работе уже при выборе темы исследования³. Как правило, этот процесс проходит под руководством опытного наставника, т. е. эффективность его результатов зависит не только от желаний и усилий самого аспиранта, но и от умения научного руководителя организовать их

¹ См.: *Мацкевич И.М.* Основные тезисы доклада на пленарном заседании конференции «Государство и право: вызовы XIX века (Кутафинские чтения)», состоявшейся 2 декабря 2010 г. в Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина // Юридическое образование и наука. 2011. № 1. С. 2.

² Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 (в ред. Постановления Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 475).

³ См.: *Рыбаков О.Ю.* Типичные ошибки при выборе и редакции тем диссертационных исследований (на примере специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве) (тезисы доклада) // Юридическое образование и наука. 2010. № 2. С. 5–8.

взаимодействие, которое позволило бы начинающему исследователю приобрести необходимые компетенции и в то же время найти свой путь в науке¹.

Новизна постановки решаемой в диссертационном исследовании проблемы (задачи) также играет важную роль, поскольку предполагает обеспечение преемственности в науке: соискатель должен принимать во внимание проведенные ранее исследования и полученные предшественниками результаты, исключая их дублирование², что предполагает способность к самосовершенствованию, творческому освоению новых компетенций.

В настоящее время систему подготовки научно-педагогических и научных кадров по праву можно признать одной из наиболее авторитетных областей российской образовательной системы.

Таким образом, решение накопившихся проблем, в том числе главной из них — снижения уровня качества подготовки и качества диссертационных исследований аспирантов должно осуществляться в рамках комплексного подхода. Сегодня широко обсуждается новый проект закона «Об образовании в Российской Федерации», который также не содержит критериев качества подготовки в аспирантуре (в форме соискательства)³. На наш взгляд, необходимо пересмотр ряда нормативных правовых документов, в значительной мере определяющих условия функционирования системы подготовки научно-педагогических кадров:

1) путем закрепления в нормативных актах гарантий деятельности аспирантов и докторантов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, а также в локальных правовых актах образовательных учреждений и научных организаций;

2) приведения в соответствие норм законодательства об образовании, определяющих государственные стандарты в сфере образовательных услуг, и требований, предъявляемых к научно-квалификационным работам, установленных Положением о порядке присуждения ученых степеней и Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации;

3) применения к аспирантам (соискателям ученых степеней) мер организационного и воспитательного воздействия, особенно в процессе обучения при невыполнении индивидуального плана, учитывая, что в России подготовка в системе послевузовского профессионального образования осуществляется преимущественно за счет госбюджета;

4) определения роли научного руководителя в процессе обучения в аспирантуре (в форме соискательства).

Для исправления сложившейся ситуации необходимо развивать адекватные организационные механизмы интеграции вузов с ведущими научными учреждениями и предприятиями передовых технологий, способные интенсифицировать целевую подготовку научных кадров высшей квалификации по приоритетным для государства научным направлениям.

¹ См.: *Грибанькова А.А.* Научное руководство аспирантами: социально-психологические аспекты // Высшее образование в России. 2011. № 7. С. 70–73.

² См.: *Рыбаков О.Ю.* Указ. соч. С. 5.

³ Подготовка научных кадров на базе докторантуры законодательно не закрепляется.

С.Ф. Афанасьев,

доктор юридических наук,

ст. научный сотрудник

Саратовского филиала Института
государства и права РАН

К.Е. Игнатенкова,

кандидат юридических наук,

ученый секретарь Саратовского филиала

Института государства и права РАН

igr@sgar.ru

Интеграция высшего юридического образования и академической науки: некоторые вопросы правового регулирования, организации и финансирования*

Аннотация: статья посвящена анализу интеграции отечественного высшего юридического образования и академической науки с точки зрения отдельных правовых, организационных и финансовых вопросов.

Ключевые слова: интеграция, юридическое образование, академическая наука, государственные программы, финансирование.

Summary: clause is devoted to the analysis of integration of domestic maximum legal education and academic science from the point of view of separate legal, organizational and financial questions.

Key words: integration, legal education, academic science, state programs, financing.

Проблема интеграции образовательной и научно-исследовательской деятельности не первый год обсуждается на страницах отечественной специализированной печати. Относительно нее высказываются различные точки зрения — от полного отрицания указанной проблемы до конкретных предложений по углублению и совершенствованию интеграционных процессов¹. При этом в последнем случае недостаточное внимание уделяется вопросам правового регулирования, финансирования и организации, от решения которых зависит эффективное развитие взаимовыгодного сотрудничества в области образования и науки.

Известно, что Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг.², действовавшая до недавнего времени, указывала, что цель политики модернизации образования в среднесрочной перспективе заключается в обеспечении конкурентоспособности России на мировом уровне. Под названную Федеральную целевую программу было выделено около 62 млрд руб. (в том числе 45 млрд за счет федерального бюджета, 12,5 млрд — из региональных

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках проекта № 2.2.1.1/3152 «Интеграция юридического образования и академической науки как одно из направлений современной федеральной политики в сфере образовательного процесса».

¹ См.: Кутузов В.И. О необходимости информатизации юридического образования // Юридическое образование и наука. 2001. № 1. С. 5–7; Кодан С.В. Юридическое образование и наука в России (первая половина XIX в.) // Два века юридической науки и образования в Казанском университете: материалы юбилейной Всерос. науч. конф. Казань, 2004. С. 56.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 2, ст. 186.

бюджетов и 4 млрд из внебюджетных источников). Часть из них израсходована в связи с принятием в конце 2007 г. Федерального закона № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»¹, определившего формы подобной интеграции: проведение научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансирования; привлечение высшими учебными заведениями работников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности; осуществление этими организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок; реализация научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального образования; создание на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность; а также учреждение высшими учебными заведениями в научных организациях кафедр, осуществляющих образовательный процесс². Аналогичные формы интеграции предлагаются в ст. 120 проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который активно обсуждается представителями образовательного и научного сообщества³.

Prima facie закон достаточно ясно очерчивает задачи образовательных и научных учреждений по эффективной интеграционной деятельности. Однако при ближайшем рассмотрении возникает немало организационных, правовых, экономических и финансовых вопросов, связанных с практикой ее осуществления. В частности, к общим проблемам организационно-правового характера можно отнести: отсутствие комплексного системного подхода к определению статуса субъектов, осуществляющих научную деятельность (научных организаций, физических лиц, занимающихся научной деятельностью на профессиональной основе); несогласованность норм федерального и регионального законодательства в области научного взаимодействия; несбалансированность централизованного и децентрализованного управления интеграционными процессами; ориентацию федеральных целевых программ на решение лишь некоторых проблем и др.⁴

Безусловно, обозначенные проблемы препятствуют созданию единого механизма реализации интеграционной политики науки и образования, выходящая последствиями фрагментарного и внесистемного подхода к ее законодательному освящению. К примеру, об этом свидетельствуют федеральные целевые программы развития образования, Национальная доктрина образования в Российской Федерации⁵, Концепция модернизации российского

¹ См.: Российская газета. 2007. 5 дек.

² См.: Об утверждении порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс : приказ Министерства образования и науки РФ от 27 февраля 2009 г. № 66 // Российская газета. 2009. 29 мая.

³ См.: Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://zakonoproekt2011.ru> (дата обращения: 11.03.10).

⁴ См.: Хабриева Т.Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 14–15.

⁵ См.: Национальная доктрина образования в Российской Федерации. URL: <http://www.dvgu.ru/umu/ZakRF/doktrin1.htm> (дата обращения: 11.03.10).

образования¹ и иные акты. Перечисленные рамочные документы имеют многовариантные названия и обладают различной юридической силой. Кроме того, не до конца ясно соотношение одновременно действующих программных документов, порядка и приоритетного значения их в конкретном правоприменении. По справедливому замечанию Т.Я. Хабриевой, подобного рода недостатки можно устранить лишь посредством модернизации действующего законодательства. В связи с этим вполне обоснованным представляется предложение о принятии кодифицированного законодательного акта по уровням образования², ведь переходя на качественно новый этап своего развития, российское образование попадает в «правовое поле» различных отраслей права: гражданского, административного, налогового, международного и многих других, нередко прямо не регламентирующих отношения в данной сфере.

Одной из частных организационно-правовых проблем интеграции высшего образования и науки выступает юридическая платформа их взаимодействия и синтеза. Так, А.С. Кузнецова считает необходимым условием установления связей между научным и образовательным учреждениями заключение соглашения (договора) о сотрудничестве в письменной форме. Именно на его основе могут происходить обмен работниками научных и образовательных учреждений; проведение совместных научных исследований; совместное осуществление научных и научно-методологических конференций; реализация образовательных программ; создание на базе научных и образовательных учреждений специализированных лабораторий³.

С этим трудно не согласиться. Договор позволяет регламентировать «разделение труда» при проведении научных исследований, решить проблему привлечения к научному процессу перспективных молодых ученых и даже студентов, скоординировать порядок получения и закрепления результатов и др. Однако нельзя не упомянуть о финансовой составляющей проектируемых мероприятий. Эффективность функционирования вновь создаваемых интегрированных научно-образовательных структур (центров, лабораторий, кафедр) напрямую зависит от их материально-технического оснащения, что требует серьезных экономических затрат. В связи с этим помним, что в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» выбор приоритетных направлений развития науки и техники в Российской Федерации, а также финансирование научной и научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета относится к полномочиям органов государственной власти России и ее субъектов⁴.

Из федерального бюджета финансируются преимущественно фундаментальные либо траекторно ориентированные научные исследования, проекты которых отбираются на конкурсной основе. Анализируя одобренную

¹ См.: Концепция модернизации российского образования. URL: http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_02/393.html (дата обращения: 11.03.10).

² См.: Козырин А.Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Декабрь. Т. 3, вып. 2. С. 5–7.

³ См.: Кузнецова А.С. Интеграция научных и образовательных ресурсов как направление образовательной реформы // Адвокат. 2009. № 11. С. 8–14.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

Правительством Концепцию федеральной целевой программы развития российского образования на 2011–2015 годы¹, предусматривающей увеличение необходимых затрат до 137 млрд руб. (в том числе 53 млрд за счет федерального бюджета, 67 млрд — из региональных бюджетов и 17 млрд — из внебюджетных источников), А.А. Фурсенко подчеркнул, что значительная часть запланированных денежных средств будет потрачена на инновации в образовательном и научном секторе². Согласно же плану фундаментальных научных исследований Российской академии наук на 2008–2012 гг. основными направлениями исследований в области общественных наук, в том числе права, являются укрепление российской государственности, изучение первопричин международного терроризма и проблемы обеспечения национальной безопасности³.

Помимо средств федерального бюджета финансирование научно-исследовательских организаций будет осуществляться на основании контрактов между государственным органом-заказчиком и организацией-исполнителем; за счет грантов, средств государственных, негосударственных, международных фондов, поддерживающих научную и научно-техническую работу. Кроме того, действует программа стимулирования науки посредством введения системы экономических и иных льгот; в целях поддержки молодых ученых, активизации их участия в модернизационной деятельности учреждены премии Президента РФ, Правительства РФ, присуждаются государственные научные стипендии.

Как правило, получение экономической поддержки обусловлено достижением крупного научного результата, имеющего перспективу внедрения на практике. И если исследования в области технических, медицинских и иных прикладных наук при всей трудоемкости имеют «прямой утилитарный выход», то с разработками в сфере юриспруденции дело обстоит сложнее, поскольку их «конечный продукт» сиюминутно вряд ли осязаем обществом. Именно поэтому обоснование проектов исследований представляет собой серьезное аналитическое дело, к которому целесообразно привлекать талантливую молодежь. Как видится, этому должно способствовать введение двухуровневой системы вузовского образования. Первый уровень — бакалавриат — предполагает получение студентом базовых знаний и практических навыков. Магистратура же служит ступенью к научной деятельности, позволяющей раскрыть творческие возможности и имманентный потенциал учащегося (поэтому нет оснований полагать, что магистратура должна открываться автоматически в любом вузе, где имеется бакалавриат). Во всяком случае, такой вывод можно сделать из нового федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению юриспруденция (квалификация «магистр»), утвержденного Приказом Министерства образования и науки РФ от 14 декабря 2010 г. № 1763⁴.

¹ См.: Концепция федеральной целевой программы развития российского образования на 2011–2015 годы. URL: <http://www.fcpro.ru> (дата обращения: 18.03.10).

² См.: *Зиганшина Н.* Образование подорожает вдвое. Правительство одобрило Федеральную целевую программу развития образования на 2011–2015 годы. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2010/11/11/3436635.shtml> (дата обращения: 19.03.10).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 11, ч. 2, ст. 1039.

⁴ См.: Приказ Министерства образования и науки РФ от 14 декабря 2010 г. № 1763. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ •

А.Е. Домашенко,
аспирант Ульяновского
государственного университета
dom-andrey@yandex.ru

**Особенности эволюции российской
«партии власти» на этапах посткоммунизма**

Аннотация: в статье рассматриваются факторы, которые обеспечили успех в развитии российской «партии власти». Автор доказывает, что жизнеспособная мобилизация российской «партии власти» 2000-х гг. была реализована в рамках концепции современного кремлевского моноцентризма.

Ключевые слова: посткоммунистический переходный период; «партия власти»; рецентрализация; российская политика.

Annotation: in this paper discusses the general factors that have promoted success in development of modern Russian “party of power” phenomenon. The author argue that Russian monocentrism political model in 2000s has supporting effect to the “party of power” mobilization process.

Key words: post-communist transition; “party of power”; recentralization; Russian public policy.

В течение всего постсоветского периода своей истории российская власть ощущала необходимость в создании партии, которая бы не только поддерживала проводимый правительством курс, но и решала специфические задачи. Прежде всего это продвижение необходимых власти законопроектов в парламенте, легитимация решений власти, исполнение роли выборной машины для правящей группы во время избирательного цикла, облегчение управляемости политическим пространством по всей стране, обеспечение обратной связи между властью и обществом, консолидация элит и т. д.

Появляющиеся по воле представителей правящей группы «партии власти» были полностью зависимы от своих создателей. У этих политических образований нередко отсутствовали характерные для классических партий признаки (например, идеологические, организационные), и многие исследователи называли их квазипартиями, «политическим суррогатом»¹ власти. Преследуя в первую очередь интересы сохранения власти, «партии власти» никогда не обеспечивали эффективную обратную связь с обществом, однако некоторые из оперативных задач выполняли вполне успешно. Так, например, «Выбор России» в 1993 г., набрав достаточно голосов для того, чтобы претендовать на лидерство в парламенте, открыл шлюзы для выхода административной элиты в рынок, создал условия для передела власти и способствовал

¹ См.: Устименко С.В., Иванов А.Ф. Российская многопартийность и место «Партии власти» в партийной системе // Власть. 2005. № 4. С. 22–29.

консолидации двух ветвей власти для этой цели. В 1995 г. партия «Наш дом — Россия» также не обеспечила себе достаточное количество голосов для того, чтобы взять под контроль работу парламента, однако выполняла стабилизирующую функцию и роль ширмы, за которой скрывалась реальная деятельность чиновничества¹.

В 1999 г. избирательный блок «Единство», успешно позиционируемый в виртуальном пространстве, не только смог получить большое количество голосов, но и впоследствии при помощи гибких коалиционных взаимодействий и прочих факторов сумел создать парламентское большинство. Объединившись с партией «Отечество — Вся Россия» (ОВР), «Единство» превратилось в «Единую Россию» и стало структурой, обеспечивающей реальную стабильную власть. Так чем же был обусловлен разный результат в построении «партий власти»? Как проходило создание этих политических структур в разное время?

«Выбор России» как проправительственная и антикоммунистическая партия должна была поддержать курс на реформирование экономики и системы власти в стране. Для этого исполнительной властью был создан блок, который соединил в себе представителей центральной и частично местной элиты. «Выбор России» была идеологизированной партией, поэтому ее многие не относят к категории «партии власти». Как результат, на выборах в Государственную Думу в конце 1993 г. первая посткоммунистическая «партия власти» проиграла и навсегда сошла с политической сцены. Причинами этого являются оторванность членов блока от потребностей большинства населения страны, потеря поддержки местной власти. Катастрофические последствия реформ правительства Е. Гайдара для абсолютного большинства российского общества обусловили быстрое угасание этой партии на политическом небосклоне.

Построение «НДР» проходило очень быстро и со строгим соблюдением иерархии. Для этой цели были широко задействованы административные, информационные, материальные и кадровые ресурсы исполнительной власти. Однако концепция создания «НДР» не могла обеспечить выживаемость этой политической партии в условиях обостряющейся политической конкуренции, сильного экономического и социального кризиса. Партия отставала интересы власти и достаточно сильно оторвалась от основной массы населения. Ее центристские позиции поддерживала относительно небольшая часть общества. Для большинства населения «НДР» была «партией начальства», которая отставала прежде всего свои собственные интересы. В.А. Лоскутов считает причиной поражения «НДР» невозможность достигнуть необходимого уровня объединения ресурсов². Г.В. Голосов и А.В. Лихтенштейн выделяют в качестве причин поражения «НДР» неудобное электоральное расписание, согласно которому выборы в Думу предшествуют выборам Президента, и отсутствие необходимой поддержки со стороны местных властей. С. Хенкин же утверждает, что главной причиной поражения «НДР» является ее неспособность

¹ См.: Коргунок Ю. Современная российская многопартийность. М, 1999.

² См.: Лоскутов В. Партия власти, или краткий курс политологии для начинающих партийных функционеров. URL: chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=173 (дата обращения: 18.07.11).

выразить интересы других групп властвующего слоя¹. К тому же определенную роль сыграла специфика проведения ее избирательной кампании, проявляющаяся в оторванности PR-специалистов от руководства партии.

Однако главной причиной провала «НДР» как партии власти было то, что ее строительство проводилось в условиях децентрализации властных полномочий, регионализации политического управления.

Блок «Единство» был также составлен в короткое время и при использовании разнообразных ресурсов исполнительной власти. Имидж «Единства», созданный в медиапространстве, опирался на ожидания и потребности общества, а не на приверженность «какой-то избранной идеологической догме»². «Единство» имело более жесткую партийную структуру, чем «НДР» и «ОВР», которые представляли из себя рыхлые и аморфные образования. В связи с этим уместно вспомнить М. Дюверже, отмечавшего важность жесткой партийной структуры для сильной партии. Классик писал, что лучший способ победить соперничающую партию — вступить с ней в союз, но только в том случае, если партийная структура соперничающей партии будет менее жесткой³. Подобное замечание воплотилось и в случае с «Единством», организационная структура которого отчасти помогла этому блоку недружественно поглотить партию «ОВР» при слиянии с ним. «Единство» опиралось на фигуру В. Путина, рейтинг которого был очень высок, что являлось важным фактором в победе этого блока.

Важно также то, что «Единство» изначально планировался главным образом как стратегический проект, а не инструмент оперативного регулирования. Такие исследователи, как Ю.С. Пивоваров, И.И. Глебова утверждают, что победа «партии власти» в этот период была обусловлена прежде всего усилением самой власти⁴. После того, как В. Путин занял президентский пост, он начал проводить политику консолидации элит, принуждения элит к консенсусу, централизации и построение вертикали власти. С одной стороны, именно «партия власти» была незаменимым помощником при осуществлении подобной политики, с другой стороны, все эти шаги способствовали укреплению и развитию «партии власти». В условиях централизации властных полномочий и зависимости федеральных и региональных элит от одного центра власти усиление «партии власти» до монополиста кажется абсолютно естественным процессом. Важная роль в развитии «партии власти» принадлежит именно централизации, которая, расширив пространство федеральной власти, обеспечила управляемость политическими процессами во многих регионах страны. Благодаря централизации политическая конъюнктура России оказалась готова к изменению в соответствии с разными стратегическими замыслами власти.

Таким образом, можно определенно утверждать, что централизация является предпосылкой и основой для эффективного формирования и развития «партии власти». Могло ли это развитие быть реализовано при построении предыдущих версий «партий власти»? Думается, что нет, по-

¹ См.: Хенкин С. «Партия власти»: российский вариант // Pro et Contra. 1996. № 1.

² Рябов А. Пока не началось. От партии власти к правящей партии. URL: <http://www.polit.ru/research/2006/02/10/ryabov.html> (дата обращения: 14.06.11).

³ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2007.

⁴ См.: Глебова И.И. Партия власти в русской публичной политике // Полис. 2005. № 1.

сколькx доминирующая политическая линия власти в то время расходилась с идеей централизации. К тому же для нее не было никаких предпосылок, и она не могла основываться на авторитете сильной власти (как, например, при Путине).

Тот факт, что централизация является основой для эффективного построения партии власти, обуславливает формирование авторитарных тенденций в политическом пространстве России. Это является еще одним подтверждением тому, что поверхностные демократические преобразования не могут быть эффективными, когда за ними скрываются прямо противоположные установки, традиции и образцы мышления общества и власти. Однако необходимость создания многопартийной системы признает большинство российского населения, а это оставляет надежду на постепенную демократизацию политического процесса в нашей стране. С этой позиции сегодняшняя партийно-политическая конъюнктура — лишь временный этап, полный негативных тенденций. Движение в сторону демонополизации политического поля инициируется многими акторами, поэтому конструктивная критика партийной системы необходима для ее перерождения.

М.Д. Точёный,

*кандидат исторических наук, доцент
Ульяновского высшего авиационного училища
гражданской авиации
tmichael1977@rambler.ru*

Некоторые аспекты разграничения общественно опасных деяний, связанных с задержанием преступника, и смежных преступлений

***Аннотация:** в статье раскрываются критерии разграничения убийства при смягчающем обстоятельстве (задержание преступника) от смежных составов.*

***Ключевые слова:** преступления против личности; убийство; убийство при смягчающих обстоятельствах; задержание преступника; необходимая оборона; превышение необходимой обороны; обстоятельства, исключающие преступность деяния; неосторожное причинение смерти; разграничение преступлений.*

***Summary:** in the paper the criteria for distinguishing between the murder at softening circumstance (detention of the offender) from adjacent structures.*

***Key words:** crimes against the person, murder, murder under mitigating circumstances; detention of the offender; self-defence; the excess of necessary defense; the circumstances excluding criminality of act; careless causing death; delimitation of the crimes.*

В науке и практике уголовного права достаточно часто возникает необходимость отграничения уголовно-правовых норм, предусмотренных ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114 УК РФ, от смежных составов преступлений.

Первое, от чего нужно уметь четко отличать данные преступления, — это *убийства, предусмотренные ч. 1 и ч. 2 ст. 105 УК РФ*, а также преступления,

предусмотренные *ст. 111 и 112 УК РФ*. Разграничение в данном случае следует проводить исходя как из объективных, так и из субъективных признаков.

Прежде всего важно помнить, что смерть либо вред здоровью при задержании могут причиняться только лицу, совершившему именно общественно опасное деяние, имеющее признаки преступления. И.С. Тишкевич справедливо полагает, что если при задержании лица, совершившего административное правонарушение или дисциплинарный проступок, наступили последствия, регламентированные ч. 2 ст. 108 либо ч. 2 ст. 114 УК РФ, то содеянное надлежит квалифицировать на общих основаниях, т. е. как обычные преступления против личности. Точно так же следует поступать в случае причинения смерти либо средней тяжести вреда здоровью лица, совершившего деяние, подпадающее под признаки ч. 2 ст. 14 УК РФ¹. В этих ситуациях, подчеркивает В.П. Диденко, отсутствует всякая уголовно-правовая основа для причинения вреда задерживаемым². Аналогичным образом, по мнению А.С. Рабаданова, должны квалифицироваться и действия лиц, причинивших вред преступнику без цели его задержания³.

Кроме того, на общих основаниях судами должны рассматриваться действия задерживающих, нанеших чрезвычайно несоразмерный вред здоровью или лишивших жизни лиц, совершивших преступление, не представляющее большой опасности для общества. Например, С.В. Бородин полагает, что лишение жизни вора, вытащившего кошелек с небольшой суммой денег, должно рассматриваться как обычное убийство без смягчающих обстоятельств⁴. Однако, как отмечают Л.В. Моторин, А.Н. Завьялов и И.А. Ковалев, процесс задержания вооруженного преступника протекает, как правило, в экстремальной ситуации, опасность за собственную жизнь не дает времени на принятие решений, непредсказуемость в поведении нарушителя, постоянно меняющаяся обстановка накладывают огромную психологическую нагрузку на задерживающего⁵. При этом может получиться так, что деяние или его последствия, внешне подпадающие под признаки особо тяжкого преступления, на самом деле могут не являться даже тяжкими преступлениями. К примеру, очень сложно «на глазок» отличить за секунды убийство, предусмотренное ст. 105 УК РФ, от убийства, совершенного в состоянии аффекта или от причинения смерти по неосторожности⁶. Поэтому мы полагаем, что смерть при задержании может быть причинена только совершившим исключительно особо тяжкие преступления, а также вооруженным лицам.

¹ См.: *Тишкевич И.С.* Право граждан на задержание преступника. Минск, 1974. С. 35–36.

² См.: *Диденко В.П.* Правомерность причинения вреда преступнику при задержании. Киев, 1984. С. 55.

³ См.: *Рабаданов А.С.* Применение уголовно-правовых норм о необходимой обороне и задержании преступников в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 81.

⁴ См.: *Бородин С.В.* Ответственность за убийство: квалификация и наказание по российскому праву. М., 1994. С. 148.

⁵ См.: *Моторин Л.В., Завьялов А.Н., Ковалев И.А.* Современные подходы к формированию умений и навыков при задержании преступников // Современные подходы к подготовке кадров для органов внутренних дел : тезисы восьмой межвуз. научн.-метод. конф. Иркутск, 2003. С. 244.

⁶ См.: *Каплунов А.И., Милоков С.Ф.* Применение и использование боевого ручного стрелкового, служебного и гражданского огнестрельного оружия. СПб., 2003. С. 142.

Разумеется оценка содеянного возможна лишь в том случае, когда задерживающий не ошибается в отношении характера и степени общественной опасности деяния, совершенного задерживаемым.

Подлежат квалификации на общих основаниях и действия лиц, «не уловившихся» во временные рамки норм ст. 38 УК РФ. Речь идет о тех случаях, когда вред здоровью наносится после того, как бегство задерживаемого было предотвращено или окончено. Такие действия, считает Б.А. Куринов, должны быть признаны актом мести, т. е. самочинной расправы¹.

Нельзя забывать и о субъективной стороне общественно опасных деяний. Какими бы тяжкими ни были последствия действий задерживающего, судом должно быть доказано, что выход за рамки института, регламентированного ст. 38 УК РФ, был умышленным, т. е. субъект осознанно действовал вне уголовно-правового задержания, и превалирующие мотивы его действий были иными, нежели желание привлечь совершившего преступление к уголовной ответственности. Так, если в процессе задержания преступнику было причинено насилие не для доставления его в органы власти, а в целях расправы, мести, такие действия должны повлечь за собой ответственность как за обычное умышленное преступление².

С субъективной стороны дифференциацию между убийствами, предусмотренными ст. 105 и ч. 2 ст. 108 УК РФ, можно провести и по следующему признаку: в первом случае возможен как прямой, так и косвенный умысел на лишение жизни, а во втором — только косвенный. Последнее утверждение на первый взгляд, выглядит бездоказательным, однако напомним, что согласно ч. 1 ст. 38 УК РФ целью задержания является «доставление в органы власти», а не физическое уничтожение человека, совершившего общественно опасное деяние. Следовательно, причинение смерти последнему с прямым умыслом означает, что задерживающий изначально не предполагал «доставлять в органы власти» задерживаемого, т. е. не осуществлял правомерное задержание.

Еще одна проблема, которую целесообразно рассмотреть в рамках исследуемого вопроса, — это коллизия квалифицирующих признаков, когда в одном и том же преступлении одновременно наличествуют квалифицирующие признаки, которые изменяют квалификацию в сторону усиления ответственности, и признаки, снижающие ответственность³. Такая ситуация возможна, если при превышении мер, необходимых для задержания, совершается убийство при отягчающих обстоятельствах (например, двух или более лиц). Большинство юристов полагают, что в таком случае содеянное следует квалифицировать только по ч. 2 ст. 108, поскольку отягчающие обстоятельства должны быть «поглощены» составом привилегированного убийства⁴. Однако такое возможно далеко не всегда: ведь вряд ли можно

¹ См.: Куринов Б.А. Борьба с преступными посягательствами на личность в СССР. М., 1971. С. 46.

² См.: Советское уголовное право (пособие для народных заседателей). М., 1973. С. 58.

³ См.: Якушин В.А. Проблемы субъективного вменения в уголовном праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 102.

⁴ См., например: Пономарь В.Е. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, как обстоятельство, исключющее преступность деяния : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 140; Стаиш В.В., Бажанов М.И. Преступления против личности в УК УССР и судебной практике. Харьков, 1987. С. 106.

квалифицировать содеянное по ч. 2 ст. 108, если оно было совершено из хулиганских побуждений¹. Мы полагаем, что убийство (либо причинение вреда здоровью) не должно расцениваться как совершенное при квалифицирующих признаках в следующих ситуациях:

- убийство двух или более лиц;
- совершенное группой лиц;
- совершенное общеопасным способом.

Что же касается других квалифицирующих признаков, то они, на наш взгляд, по тем или иным причинам несовместимы с институтом превышения мер при задержании преступников. Например, ст. 22 Закона «О полиции» запрещает применять специальные средства в отношении женщин с явными признаками беременности, особая жестокость при задержании должна указать на явное преимущество низменных мотивов в действиях задерживающего, а лицо, «заведомо для виновного находящееся в беспомощном состоянии», вряд ли способно к совершению общественно опасных действий, могущих послужить основанием к его задержанию.

Перейдем к анализу различий составов, предусмотренных ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114 УК РФ, и убийства со смягчающими обстоятельствами, совершенного в состоянии аффекта. В юридической литературе данному вопросу уделено недостаточно внимания, в то время как работники судебно-следственных органов указывают на значительные трудности, связанные с разрешением этой проблемы². На первый взгляд, аффект и превышение мер, необходимых для задержания, — совершенно различные понятия, вплоть до того, что своими истоками они имеют далекие друг от друга науки. Понятие «аффект» пришло из психологии, где определяется как сильные и относительно кратковременные эмоциональные переживания, которые являются ответной реакцией на сильный эмоциональный раздражитель³. Уголовно-правовые дефиниции аффекта, как законодательная, так и доктринальная⁴, несколько отличаются от вышеуказанной, что порождает немалые проблемы, связанные с толкованием Уголовно-процессуального кодекса. В связи с этим некоторые исследователи предлагают рассматривать его как юридический термин, обозначающий состояние, о наличии которого суд должен делать самостоятельный вывод, независимо от заключения судебно-психологической экспертизы⁵.

Сходство рассматриваемых преступлений очевидно, причем как по объективным, так и по субъективным признакам. Так, преступления, предусмотренные ст. 107, 113 УК РФ, могут быть совершены не только непосредственно после окончания посягательства, но и, как утверждает, ссылаясь на судебную практику, Р. Юсупов, значительно позже, когда информация о противоправ-

¹ А.Н. Попов приводит аналогичные соображения по поводу разграничения ч. 2 ст. 105 и ст. 107 УК РФ. См.: *Попов А.Н.* Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. СПб., 2001. С. 184.

² См., например: *Фаргиев И.* Состояние аффекта и превышение пределов необходимой обороны // *Российская юстиция.* 2001. № 1. С. 55.

³ См.: *Носков Д.* Понятие «аффект» в уголовном праве // *Законность.* 2003. № 6. С. 38–40.

⁴ См., например: *Спасенников Б.А.* Аффект и уголовная ответственность. Актуальные проблемы уголовной ответственности лиц, совершивших преступление (убийство, причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью) в состоянии аффекта // *Закон и право.* 2003. № 6. С. 33.

⁵ См.: *Подольный Н.* Сильное душевное волнение и аффект // *Законность.* 2000. № 3. С. 36.

ных действиях потерпевшего пришла спустя какое-то время или когда имела место запоздалая оценка последствий посягательства¹. Причиной возникновения аффекта, полагает Т. Ткаченко, может стать и внезапно нахлынувшее воспоминание о насилии, оскорблении, обиде². Занимающая аналогичную позицию Т.В. Сысоева в связи с этим предлагает использовать термин «отставленный аффект»³. Однако частичное разграничение по данному критерию провести все же можно, поскольку преступления, предусмотренные ст. 107, 113 УК РФ, не могут иметь место на стадии подготовительных уголовно-противоправных действий потерпевшего; напротив, превышение мер, необходимых для задержания, невозможно на этапе совершения преступления.

Убийство либо причинение вреда здоровью, совершенное в состоянии аффекта, так же как и преступления, предусмотренные ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114, являются ответной реакцией виновного на совершение потерпевшим недостойных действий. Однако в первом случае это понятие трактуется несравненно шире, охватывая, например, такое уголовно-ненаказуемое деяние, как супружеская измена. Кроме того, ряд исследователей полагают, что действия потерпевшего, ориентированные на унижение чести и достоинства виновного, должны носить умышленный характер⁴. Основанием для задержания может служить только совершение преступления вовсе не обязательно в отношении самого субъекта, причем само уголовно-противоправное действие потерпевшего может быть совершено и по неосторожности. Да и в общем плане безнравственные поступки потерпевших в первом и во втором случаях носят несколько разный характер. В объективном плане аморальные действия, предусмотренные ст. 107, 113 УК РФ, выглядят, как верно утверждает М.М. Чубаркин, как «провокация» преступления⁵ — потерпевший стремится уязвить самолюбие виновного, унижить его достоинство, обидеть, оскорбить ударом, пощечиной⁶; тогда как превышение мер, необходимых для задержания, происходит в результате фактически совершенного или готовящегося уголовно-противоправного деяния.

Немного легче различить анализируемые преступления с субъективной стороны. Но и здесь возможны затруднения. Так, И.И. Слуцкий обращает внимание на то, что умысел в обоих рассматриваемых видах противозаконных деяний возникает внезапно, непосредственно в ответ на совершение посягательства со стороны лица, которому причиняется смерть либо телесные повреждения⁷. Э.Ф. Побегайло справедливо полагает, что в данном случае

¹ См.: Юсупов Р. Соотношение аффекта и превышения пределов необходимой обороны // Российская юстиция. 1999. С. 51.

² См.: Ткаченко Т. Преступление совершено в состоянии аффекта... // Российская юстиция. 1996. № 11. С. 53.

³ См.: Сысоева Т.В. Убийство, совершенное в состоянии аффекта (уголовно-правовые и виктимологические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 8.

⁴ См.: Степанова И. Квалификация преступлений из ревности, совершенных в состоянии аффекта // Законность. 1996. № 10. С. 41.

⁵ См.: Чубаркин М.М. Проблемы квалификации убийства, совершенного в состоянии аффекта, и убийства при превышении пределов необходимой обороны // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Вып. 2. Ставрополь, 2003. С. 196.

⁶ См.: Сидоров Б.В. Аффект. Его уголовно-правовое и криминологическое значение (социально-психологическое и правовое исследование). Казань, 1978. С. 99.

⁷ См.: Слуцкий И.И. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность. Л., 1956. С. 84.

одним из ведущих критериев разграничения выступает мотив преступления¹. Ш.Р. Раджабов, уделивший большое внимание изучению судебной практики, пришел к выводу, что в большинстве случаев мотивом убийства, совершенного в состоянии аффекта, является месть². Естественно, что такой мотив препятствует квалификации преступлений по ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114.

Кроме того, если убийство, регламентированное ч. 2 ст. 108, происходит только с косвенным умыслом, то преступление в состоянии аффекта, по наблюдениям А.Н. Попова, чаще всего совершается с прямым неопределенным умыслом, когда виновный желает причинить потерпевшему любые повреждения, в том числе и смертельные³.

Поэтому разграничение преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 108, ч. 2 ст. 114 и ст. 107, 113 УК РФ, следует проводить с учетом всех объективных и субъективных признаков. Кроме того, необходимо уделять большое внимание факторам, влияющим на возникновение аффекта, особенно таким, как темперамент и характер потерпевшего; обязательно проведение судебно-психологической экспертизы. Если же окажется, что в деянии виновного присутствовали одновременно признаки обоих составов преступлений, то подлежит применению ч. 2 ст. 108 либо ч. 2 ст. 114. Состояние сильного душевного волнения, по нашему мнению, в таком случае должно быть вменено в качестве смягчающего обстоятельства, поскольку перечень таковых, указанный в ч. 1 ст. 61, не является исчерпывающим.

Таким образом, отграничение преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114, от смежных составов, следует осуществлять на основе глубокого анализа всех, но прежде всего субъективных признаков данных и смежных преступлений.

¹ См.: *Побегайло Э.Ф.* Умышленные убийства и борьба с ними. Воронеж, 1965. С. 143.

² См.: *Раджабов Ш.Р.* Уголовно-правовой и криминологический анализ убийства, совершенного в состоянии аффекта (по материалам республики Дагестан) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2003. С. 7.

³ См.: *Попов А.Н.* Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. СПб., 2001. С. 201.

Д.С. Точёный,

*доктор исторических наук, профессор
Ульяновского государственного университета
tmichael1977@rambler.ru*

Н.Г. Точёная,

*кандидат исторических наук, доцент
Ульяновского государственного университета
tmichael1977@rambler.ru*

К оценке государственной деятельности Филарета

Аннотация: в статье анализируется роль Филарета в событиях, происходивших в России в 1619–1633 гг.

Ключевые слова: последствия Смуты, Михаил Романов, Земский собор, Салтыковы, Д. Пожарский, русско-польская война 1632–1634 гг.

Summary: in the article analyses the role of Philaret in the events that took place in Russia in 1619–1633.
Key Words: consequences of Distemper, Mikhail Romanov, a district council, Saltykovy, D. Pozharsky, the Russian-Polish war of 1632–1634.

Весьма непросто обозначить место Филарета (Федора Никитича Романова) в сложнейшей картине политической борьбы. Насколько оптимальна была его деятельность в качестве руководителя большого государства? Видимо, сложность вопроса поставила даже некоторых корифеев-историков в затруднительное положение. С.М. Соловьев ушел от прямого ответа на него и ограничился приведением мнений современников патриарха: «По одному отзыву, Филарет не только слово Божие исправлял, но и земскими делами всеми правил, многих освободил от насилия... Кто служил государю, тех всех Филарет держал в милости. По другому изображению, Филарет божественное писание разумел отчасти, нравом был опальчив и мнителен, а такой владетельный, что и сам царь (Михаил. — *Д.Т., Н.Т.*) его боялся»¹. Более чем презрительно отозвался о патриархе выдающийся историк В.О. Ключевский: «Филарет титулом второго великого государя прикрывал в себе самого обыкновенного временщика»².

А вот такой видный исследователь, как Н.И. Костомаров, отметил у патриарха отличную хватку управленца, высокий уровень нравственного воспитания, хороший кругозор³.

В начале XX в. украинский историк Е. Сташевский заключил, что Филарет «не реформатор, но очень энергичный организатор и систематик»⁴.

Советские исследователи, обязанные в соответствии со сталинской методологией почитать диктаторов-самодержцев, естественно, должны были проявлять известную благосклонность ко всем деятелям средневековья, исповедующим авторитарный стиль, в том числе и к Филарету⁵.

Историки постсоветского периода получили право давать самостоятельные оценки деятельности патриарха. Поэтому они рисуют его портрет разными красками. «Вряд ли, — рассуждает В.Г. Вовина, — можно называть действия, предпринятые им для спасения государства, реформами»⁶. Иную точку зрения высказал А. Шикман: «Филарет сосредоточил в своих руках всю полноту власти... Он провел ряд экономических и политических реформ»⁷.

Спорят отечественные историки и по вопросу о том, кто же играл более важную роль, кто оставил более заметный след в событиях первой половины XVII в. «В истории, — размышляет М. Бычкова, — Михаил Федорович остался как кроткий, легко поддающийся влиянию своего окружения монарх.

¹ Соловьев С.М. Продолжение царствования Михаила Федоровича // Собр. соч. : в 18 кн. М., 1990. Кн. 5. С. 118.

² Ключевский В.О. Курс русской истории // Собр. соч. : в 9 т. М., 1988. Т. 3. С. 124.

³ См.: Костомаров Н.И. Филарет Никитич Романов // Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 2004. С. 381.

⁴ Сташевский Е. Очерки по истории царствования Михаила Федоровича. Киев, 1913. С. 374.

⁵ См.: Базилевич К.В. История СССР: от древнейших времен до конца XVII века. М., 1950. С. 360–361.

⁶ Вовина В.Г. Патриарх Филарет (Федор Никитич Романов) // Вопросы истории. 1991. № 7–8. С. 65.

⁷ Шикман А. Филарет (в миру Романов Федор Никитич) // Кто есть кто в российской истории. М., 2003. С. 578.

Обычно все успехи его царствования относят на счет энергичного патриарха Филарета. Но последние двенадцать лет Михаил правил сам, и эти годы по важности и сложности решения государственных дел мало чем отличались от предыдущих¹. Ей решительно возражает В.И. Буганов: «Авторитет патриарха был очень велик: его ум, знания, опыт приносили немалую пользу. Его сын Михаил не обладал талантами отца»².

В среде политиков удивительно редко встречаются такие, которым не чужды доброта, порядочность, сердечность, чувство долга. Подобным счастливым исключением был Михаил, которого ничуть не встревожила и не огорчила мысль о том, что с прибытием отца его собственная власть может быть существенно урезана. 14 июня 1619 г., как пишет С.М. Соловьев, Михаил встретил Филарета в окрестностях Москвы, «не доезжая речки Пресни... и поклонился отцу в ноги. Филарет сделал то же самое перед сыном... и долго оба оставались в этом положении, не могли ни тронуться, ни говорить от радостных слез. Поздоровавшись с сыном, Филарет сел в сани, а государь со всем народом шел пешком»³.

В книге «Трехсотлетие дома Романовых», изданной в 1913 г., анализируется ситуация, сложившаяся в системе центральной власти: «Хотя официально два лица, отец и сын, считались великими государями московскими и всея России, и бумаги скреплялись подписями их обоих, но в действительности сильная и яркая личность патриарха отца нередко совершенно заслоняла мягкого по характеру и, кроме того, слабого здоровьем царя-сына. Его широкий, не лишенный образования ум и огромная житейская опытность сразу дали ему возможность близко входить во все отрасли государственного правления»⁴. Отсутствие глубоких фундаментальных знаний в области экономики помешало Филарету взяться за проведение серьезных реформ, ему была ближе по складу ума работа, связанная с исправлением ошибок. А их в период Смуты насчитывалось более чем достаточно.

Навести элементарный порядок в разрушенной России — эту задачу и поставил в первую очередь Филарет (разумеется, он, как и любой лидер страны, параллельно решал еще один не менее важный вопрос — укрепление личной власти).

Казна практически не пополнялась. «Собирание податей, — отметил Д.И. Иловайский в «Кратких очерках русской истории», — представляло большие затруднения, потому что очень многие города и села были разорены, а жители их разбежались. Из дальних областей многие посадские люди, чтобы не платить податей, переехали в Москву и ближайшие города и укрывались здесь у своих родственников или друзей»⁵. Со всех сторон в Москву поступали жалобы на обнищание, заканчивавшиеся слезными просьбами о даровании льгот и финансовой помощи.

¹ Бычкова М. Цари из рода Романовых // История России (от древнейших времен до Петра Великого). М., 2001. С. 387.

² Буганов В.И. Государство после Смуты // История России (от древних славян до Петра Великого). М., 1995. С. 387.

³ Соловьев С.М. Указ. соч. С. 116.

⁴ Трехсотлетие дома Романовых. 1613–1913. М., 1991. С. 15–16.

⁵ Иловайский Д.И. Краткие очерки русской истории. Саратов, 1996. С. 160.

Тут-то и пригодилась уверенная и опытная рука Филарета. На заседании Земского собора в 1619 г. он предложил простые и сравнительно действенные меры пополнения пустой казны. Во-первых, следовало немедленно на места направить писцов, которые зафиксировали бы у жителей страны имущественное положение (а уже в дальнейшем воеводы и приказные люди определили бы нормы податей). Во-вторых, Филарет настоятельно потребовал, чтобы как можно быстрее каждый город направил в Москву по одному представителю от духовенства, по два — от дворян и бояр и по два — от посадских людей, чтобы они сообщили центральной власти о состоянии их мест проживания и указали «способы помочи разоренным хозяйствам».

Экономика России, подорванная страшными деяниями Ивана IV и потрясениями Смуты, постепенно оживала. Царская власть, движимая здравым смыслом, последовательно принимала меры, направленные на восстановление разрушенных и запустевших городов и деревень. А.Н. Сахаров и А.Н. Боханов дают высокую оценку программе наведения порядка в стране, намеченной Филаретом и его окружением: «Посадские люди должны были сооружать и чинить городские укрепления, дороги и мосты, выделять людей для ямской почты, размещать у себя в домах ратных людей и иностранных послов. Был издан закон, по которому все незаконно захваченные в Смуту земли отбирались. Обеспечение земельными наделами помещиков стало проводиться строго в соответствии с их службой. Тем из них, кто долго и славно служил государству, разрешили передавать часть земель по наследству, вдовам и детям погибших в боях воинов оставляли их земельные участки»¹.

Жесткий, не терпящий противоречий стиль руководства Филарета находит проявление в самых различных сферах жизни страны. Земские соборы утратили свое былое значение: в 1616–1621 гг. их работа почти замерла, а в последующее десятилетие они вообще не созывались.

Н.И. Костомаров, ссылаясь на многочисленные высказывания иностранцев, живших в Москве в 20-е гг. XVII в., пишет: «С прибытием Филарета были переменены должностные лица во всех ведомствах, и с этих пор начинается ряд правительственных распоряжений, клонящихся к исправлению законодательства, к пресечению злоупотреблений, к установлению порядка и управлению и, мало-помалу, к облегчению народных тягостей»².

Историк А. Кизеветтер отметил, что патриаршая деятельность Филарета состояла в «энергичной охране чистоты православия, в развитии печатания богослужебных книг, в реформе церковной администрации, в строгом преследовании религиозного вольнодумства и нравственной распущенности, в распоряжении о прекращении кулачных боев, развратных скопищ, некоторых языческих обрядов (кликания каляды), в грамотах сибирскому епископу и Соловецкому монастырю о пороках и непорядочной жизни мирян и монахов»³.

¹ Сахаров А.Н., Боханов А.Н. История России. М., 2004. С. 39.

² Костомаров Н.И. Царь Михаил Федорович // Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 2004. С. 397.

³ Кизеветтер А. Филарет (в миру Федор Никитич Романов) // Русский биографический словарь. М., 2001. Т. 15. С. 469.

Царь-патриарх провел чистку ближайшего окружения Михаила. В частности, Филарет выслал видных бояр Салтыковых из Москвы. «Пожалованы вы, — сказал он им сурово, — честью и приближением больше всех, и вы то поставили ни во что, ходили не за государственным здоровьем, только и делали, что себя богатели, дома свои и племя свое полнили, земли крали и во всяких делах делали неправду, промышляли тем, чтоб вам при государственной милости, кроме себя, никого не видеть, а добротства и службы государю не показали»¹.

В то же время Филарет постарался привлечь к государственной службе людей достойных, проявивших себя в Смутное время с лучшей стороны. Так, сразу после возвращения отца Михаила из последнего плена Д.М. Пожарский получил от царской власти разнообразные награды².

Понятно, что в центре внимания Филарета и его сына Михаила находились в основном многочисленные внутренние проблемы. Но постепенное улучшение социально-экономического положения позволило царскому правительству заняться решением первоочередных внешнеполитических вопросов. Не терпелось рассчитаться с Речью Посполитой, принесшей столько несчастья Российскому государству. Трудно было забыть серьезные территориальные потери. Большую роль играл и личностный фактор: немало унижений претерпел Филарет в польском плену.

В 1622 г. Россия разорвала дипломатические отношения с Речью Посполитой и начала подготовку к войне с ней. «Для повышения боеготовности армии, — отмечает Л.Е. Морозова, — в ней была проведена реорганизация. Кроме дворянской конницы, формируются солдатские, пехотные полки. Их обучали военному строю на европейский манер. Делиться они стали не на сотни и десятки, а на полки и роты. Во главе их назначались полковники, майоры, капитаны. Эти воинские подразделения стали называться “полками иноземного строя” и подчиняться Иноземному приказу. В них входили не только иностранцы, но и “охотчие люди” из разных сословий, и “даточные люди”, выставляемые городами или монастырями по царскому указу... Из конных иностранных воинов были сформированы рейтарские и драгунские полки»³. Первые представляли собой вид тяжелой кавалерии (закованы в латы, снабжены мощными копьями и мечами), вторые имели легкое огнестрельное оружие и могли сражаться не только в конном, но и в пешем строю. На значительную сумму российские чиновники закупили в Европе мушкеты, порох, ядра. Осталось ждать удобного момента для нападения на Польшу. Он наступил весной 1632 г., когда умер король Сигизмунд III и начался период разброда и ослабления власти в связи с избранием нового монарха.

Уже весьма престарелый Филарет (ему было около 80 лет) надеялся на скорый разгром ненавистного врага. И основания для такого исхода событий как будто были. Во-первых, армия, двинувшаяся на Смоленск, впечатляла и вооружением, и численностью (в ней имелось около 100000 человек).

¹ Соловьев С.М. Указ. соч. С. 121.

² См.: Там же. С. 259–260.

³ Морозова Л.Е. Первый царь династии Романовых // История России с древнейших времен до конца XVIII века. М., 2003. С. 483.

Во-вторых, ей командовал некогда талантливый и отважный воевода М.Б. Шеин, прославившийся победами в 1609–1611 гг. Однако мечты Филарета не стали реальностью.

Войска под руководством М.Б. Шеина, превратившегося с годами из энергичного полководца в сварливого и мелочного хвастуна, двигались очень медленно. Помощники его погрязли в местнических спорах. Русская армия, выступившая из Москвы 3 августа 1632 г., подошла к Смоленску только в середине декабря. Наступила холодная зима, благоприятное время для штурма грозной крепости было упущено. К тому же в начале 1633 г. Польша избрала своим королем Владислава, преисполненного энергией, жаждой власти и честолюбивым желанием захватить царский престол в Москве.

Б.М. Шеин между тем несколько месяцев беспомощно «топтался» у Смоленска, опозорившись тем, что не смог преодолеть сопротивление двухтысячного польского гарнизона. В конце концов это промедление привело к катастрофическим последствиям. В августе 1633 г. к Смоленску неожиданно подошло войско польского короля Владислава. Ситуация сложилась просто трагическая. Неловко чувствовал себя Филарет; ведь это он предложил М.Б. Шеина в качестве командующего армией. Может быть, и к лучшему, что не дожил патриарх (он скончался в октябре 1633 г.) до дней позора и неслыханного унижения русского войска.

Подведем итоги. Филарет оказался хорошим администратором-управленцем. Он был требовательным, решительным, волевым. Эти качества помогли ему улучшить работу государственного аппарата и патриаршей епархии. Несомненно, что Филарет сыграл положительную роль в преодолении тяжких последствий смуты. Однако его никак нельзя отнести к числу реформаторов. В вопросах государственного и экономического строительства патриарх занимал консервативные и в отдельных случаях реакционные позиции. Если при Михаиле в 1613–1621 гг. собор работал практически непрерывно, что способствовало прекращению гражданской войны, то Филарет перестал его собирать. Кроме того, явно уменьшился удельный вес Боярской думы. Выявилась тенденция к складыванию абсолютной монархии. Очевидным промахом Филарета стал его курс на войну с Польшей. Необузданное стремление патриарха к мести Речи Посполитой принесло России новые беды.

К.А. Бабаджян,
аспирант Саратовской государственной
юридической академии
kristinb@inbox.ru

Современная концепция взаимоотношений государства и личности

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы взаимоотношений между личностью и государством, установления баланса интересов между ними, взаимных прав и обязанностей, партнерства и сотрудничества.

Ключевые слова: личность, государство, общество, права и обязанности, законы, баланс интересов, партнерство, сотрудничество, ответственность.

Summary: in article questions of mutual relations between the person and the state, an establishment of balance of interests between them, the mutual rights and duties, partnership and cooperation are considered.

Keywords: the person, the state, a society, the rights and duties, laws, balance of interests, partnership, cooperation, responsibility.

Проблема взаимоотношений личности и государства во все времена привлекала к себе пристальное внимание ученых — философов, социологов, политологов, юристов, представителей других областей гуманитарного знания; она остается актуальной и сейчас.

Исторически, исходя из приоритета тех или иных интересов, сформировалось две концепции взаимоотношений государства и личности.

Первая предполагает приоритет государственных интересов над личными; вторая, противоположная, обосновывает приоритет личных интересов над государственными. В последнее время появилась и третья концепция, призванная соединить в себе положительные черты первых двух — так называемая доктрина оптимума¹.

Концепция приоритета государственных интересов над личными была сформирована в Советском государстве, в котором социальная организация общества строилась на традиции системоцентризма². Для всей политической системы того времени было характерно отрицание идеи индивидуализма, провозглашалась общинная идеология, коллективизм. Личностью считался по сути дела только трудящийся человек, только он был достоин заботы и защиты государства. Провозглашался лозунг: «Кто не работает, тот не ест».

Идеи второй концепции отражены в различных либеральных доктринах прошлого, в трудах Д. Локка, Г. Гроция, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и многих других мыслителей. В либеральной доктрине главным во взаимоотношениях

¹ См.: Ягофаров Д.А., Ягофарова И.Д. Три концепции соотношения государства и личности в контексте проблем прав человека // Академический юридический журнал. 2001. № 3. С. 7.

² См.: Оболонский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 9.

личности и государства является личность, а главное для личности — это свобода, равенство, гуманизм, права человека.

Концепция приоритета личных интересов над государственными получила свое развитие в новой постсоветской России. Статья 2 Конституции РФ провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Однако в последнее время по поводу тезиса о высшей ценности личности и ее неотъемлемых правах все чаще стали высказываться сомнения. Так, по мнению Г.Г. Бернацкого, при буквальном толковании ст. 2 Конституции РФ получается, что она постулирует ценность классической либеральной доктрины — индивидуализм, подчиненность интересов государства интересам личности, доминирование частного блага над общим. В настоящее время, подчеркивает автор, практически ни одна конституция мира не постулирует права человека и гражданина в качестве высшей ценности без каких-либо оговорок. Права и обязанности человека в равной степени являются высшими ценностями, и отдавать предпочтение правам нет оснований. Права и обязанности должны балансировать как равноценные сущности.

Опираясь на приведенные доводы, автор предложил новую редакцию ст. 2 Конституции РФ: «Человек и общество, их неотчуждаемые права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод как человека и гражданина, так и общества — обязанность государства»¹. Мы разделяем эту позицию.

Суть третьей концепции состоит в том, что приоритет не отдается ни интересам личности, ни интересам государства, а провозглашается равенство между ними — доктрина оптимума. Данная концепция предполагает установление необходимого баланса интересов личности и государства, сочетание индивидуальных и государственных начал в жизнедеятельности общества.

Оптимальное решение проблемы взаимоотношения личности и государства нам видится только в нахождении баланса интересов между ними. Как же добиться такого соотношения государственных и индивидуальных начал? Одним из способов обеспечения баланса интересов между государством и личностью является ограничение и самоограничение их прав и свобод ради общего блага². Немецким ученым Г. Ахенвалем было сформулировано следующее важное положение: «Государственное благоразумие заключается в умении устроить благосостояние государства таким образом, чтобы этим действительно достигалось счастье всех и каждого»³.

И.И. Котляр полагает, что противоречие между правами человека и интересами государства имеет в большей мере внешний характер, в связи с чем «нужно только сбалансировать их так, чтобы они были взаимосвязаны

¹ Бернацкий Г.Г. Что является высшей ценностью в обществе и государстве? // История. Право. Политика. 2011. № 1. С. 61–66.

² См.: Шайо А. Самоограничение государственной власти. Краткий курс конституционализма : пер. с венг. М., 2001. С. 100; см. также: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

³ Цит. по: Блунчли И.К. История общего государственного права и политики от XVI века по настоящее время. СПб., 1874. С. 45–47.

и при этом не игнорировалась любая их часть». По его мнению, не должно быть противопоставления не только государственных и личных интересов, но и «определенных ограничений, налагаемых на права и свободы человека в организованном обществе»¹.

Таким образом, ограничение прав и свобод граждан, а также государства является важной составляющей проблемы нахождения баланса интересов личности и государства. В целом способами обеспечения указанного баланса интересов могут выступать: 1) ограничение и самоограничение, как со стороны власти, государства, так и со стороны личности, гражданина; 2) взаимные права и обязанности, а также взаимная юридическая и моральная ответственность указанных субъектов; 3) максимальный учет на законодательном, а шире — правотворческом уровне объективных потребностей, запросов, ожиданий общества, всех его членов, социальных групп и слоев; 4) равенство всех перед законом и судом; справедливость и легитимность власти и принимаемых ею законов, включая Конституцию; 5) сочетание методов убеждения и принуждения в системе государственного управления сверху донизу; 6) развитие отношений партнерства и сотрудничества между государством и личностью на основе общих целей и задач; 7) национальное и межэтническое единство народов России; 8) преодоление государственного патернализма и расширение экономической и политической свободы личности; 9) сокращение чрезмерного социального расслоения общества на «очень богатых» и «очень бедных», поиск социального мира и согласия между правящими элитами и малоимущими слоями населения; 10) борьба с коррупцией и чиновничьим произволом.

Невозможно, исследуя вопрос о взаимоотношениях личности и государства, обойти вниманием концепцию правового государства, т. к. проблема взаимоотношений государства и личности — одна из важнейших для правового государства. Более того, принцип их оптимального взаимодействия является одним из основных его принципов.

Идея гармонизации взаимоотношений личности и государства находит наиболее полное выражение в теории и практике правового государства, законодательно и на практике признающего неизбежность основных прав и свобод человека. Думается, что самой главной чертой правового государства является строгое следование принципу взаимной ответственности государства и личности.

Этот принцип выражается в установлении самим государством законодательных ограничений своего вмешательства в частную жизнь личности, принятия на себя обязательств, направленных на обеспечение интересов граждан, наличии реальных мер ответственности должностных лиц и властных структур за неисполнение их обязанностей перед обществом и личностью.

В свою очередь, свобода личности в правовом государстве не должна быть чрезмерной, переходить во вседозволенность, а должна ограничиваться законом, интересами и правами других лиц. Человек обязан соблюдать все закрепленные в законодательстве предписания и установления, исполнять обязанности перед государством и обществом. Свобода предполагает **ответственность**.

¹ Котляр И.И. Права человека. Минск, 2002. С. 18.

По мнению О.Ю. Рыбакова, перед современной Россией стоит задача, которая не была решена на протяжении всего XX в. — формирование приемлемых для личности отношений, где особое значение имеют свобода, главенство права, законность, уважение и достоинство личности, не подавление отдельного индивида властью, а их партнерство. Для этого, по мнению ученого, требуется время, а также существенное изменение сознания россиян, причем идущее не от западных призывов и установок для личности и общества, а рождающееся на основе индивидуальной воли, преобразующейся в волю коллективную¹.

Применительно к современным условиям России очень важно последовательно и настойчиво решать проблему оптимизации интересов государства и личности, преодолевая их взаимоотношение, добиваться понимания неразрывности их судеб, целей и задач. Проблема не из простых, но без ее разрешения невозможно построить правовое государство и гражданское общество, обеспечить баланс интересов между государством и личностью.

¹ См.: Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. М., 2009. С. 132.

А.Г. Тарасова,
аспирант Волгоградского государственного
университета
maya19@yandex.ru

Юридическая процедура в обеспечении прав и свобод человека и гражданина: понятие и виды

Аннотация: статья посвящена вопросам классификации юридической процедуры в процессе реализации прав и свобод человека и гражданина. Дано понятие и показана значимость юридической процедуры для полноценной и эффективной реализации прав и свобод.

Ключевые слова: юридическая процедура, юридический процесс, общественные отношения, права и свободы человека и гражданина, реализация прав и свобод, регистрация, лицензирование.

Summary: this paper is devoted to the classification of legal procedures in the implementation of human rights and freedoms of citizens. The concept and shows the importance of the legal procedures for full and effective enjoyment of human rights and freedoms.

Key words: legal procedure, legal process, public relations, human rights and freedoms and citizens, realization of the rights and freedoms.

Актуальность вопросов юридической процедуры обусловлена тем, что данное явление представляет собой важную гарантию, необходимое условие реализации права, эффективного осуществления правового регулирования в сфере обеспечения прав человека и гражданина. Необходимость изучения правовой природы юридической процедуры предопределена объективными причинами, в частности, потребностью в более совершенном механизме реализации права.

Обращаясь к общей теории права, следует отметить, что она характеризует процедуру как нормативное правило, воплощаемое в юридическом регулировании общественных отношений, что порождает необходимость выделения традиционных процессуальных отраслей (гражданско-процессуального, уголовно-процессуального права и др.)¹.

Правильное понимание юридической процедуры предполагает четкое представление о соотношении юридического процесса и юридической процедуры. Данный вопрос имеет важное научное и практическое значение. При этом в российской правовой доктрине не достигнуто однообразного понимания соотношения близких и взаимосвязанных понятий «процесс» и «процедура»².

Раскрывая указанную проблему, одни авторы отмечают, что «объединение всех видов юридических процедур под рубрикой “процесс” приводит к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия...»³. А поэтому имеет смысл рассматривать процедуру только как начальную форму урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая лишь при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом⁴.

Другие ученые не проводят каких-либо условных разграничений между процессом и процедурой. А.Ю. Якимов, подчеркивая единство процесса и процедуры, отмечает, что юридический процесс представляет собой содержание, а юридическая процедура — его форму⁵. По мнению автора, именно такое соотношение рассматриваемых понятий способно в полной мере отразить смысл юридической деятельности органов власти.

Отдельные сторонники широкого понимания процессуального права (В.М. Горшенев, А.И. Ким, Ю.И. Мельников, П.Е. Недбайло, В.С. Основин и др.) действительно иногда отождествляют процесс и процедуру и доводят понятие юридического процесса до границ всякого правоприменения. В то же время некоторые последователи юрисдикционной концепции юридического процесса понимают под ним урегулированный правом порядок юрисдикционной деятельности, а правовой процедурой предлагают именовать процесс в широком его понимании, т. е. дают понять, что, по сравнению с процессом, процедура — юридическая деятельность иного уровня.

¹ См.: Гражданский процесс : учебник. Изд. 3-е., перераб. и доп. / под ред. В.А. Мусина и др. М., 2001. С. 3; Уголовный процесс : учебник для вузов. Изд. 2-е., перераб. и доп. / под ред. В.Н. Григорьева и др. М., 2001. С. 10.

² См.: *Баландин В.Н., Павлушина А.А.* О видах юридического процесса // Правоведение. 2002. № 4; *Баришпольская Т.Ю.* Гражданский процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1988; *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2003; *Мордовец А.С.* Демократия, право, процедура. Территория государства и права : курс лекций. М., 1997; *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991; *Яковенко О.В.* Соотношение понятий правовой процедуры и правового процесса // Вопросы теории государства и права: Новые идеи и подходы : межвуз. сб. науч. тр. Саратов, 2000. Вып. 2.

³ *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 122–123.

⁴ См.: *Лукьянова Е.Г.* Указ. соч. М., 2003. С. 112–113.

⁵ См.: *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

Как справедливо отметил С.С. Алексеев, не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом в том специальном юридическом смысле, который исторически сложился и принят в законодательстве, на практике и в науке. «Юридический процесс — это не просто процедуры, делящиеся, растянутые во времени юридические отношения, а особая процедура, которая является выражением специфических юридических режимов применения права»¹. Таким образом, с точки зрения С.С. Алексеева, а также некоторых других исследователей, процесс трактуется как иная, более высокая степень упорядоченности по сравнению с процедурой. В.А. Тарасова, в частности, полагала, что процедура — это только начальная форма урегулированности в деятельности соответствующих органов, которая при наличии объективной необходимости может перерасти в форму, именуемую процессом².

Б.М. Лазарев считал, что под процедурой понимается порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи, и в результате закрепления процедур правовыми нормами они становятся юридическим явлением и превращаются в процессуальный элемент правопорядка. «Сама система действий, реально совершаемых в соответствии с процедурами теми или иными гражданами, организациями, органами, должностными лицами, и система правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий, образуют процесс. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры и содержат в себе модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными»³.

Приведенная точка зрения Б.М. Лазарева дает четкое представление о том, что при нормативном закреплении юридических процедур происходит отождествление процедур и процесса.

«Юридический процесс и правовая процедура — явления соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не идентичные. Понятие юридического процесса шире, ибо в одном случае оно может совпадать с определенной комплексной правовой процедурой в целом, в другом — выступает как судебный процесс»⁴.

Таким образом, сторонники широкого понимания процесса, приняв на себя важную и ответственную задачу широко распространить в правовой системе ценные свойства процедурной формы, в итоге резко ограничили пределы ее использования.

Это позволяет не согласиться с мнением о соотношении юридической процедуры и юридического процесса, характеризующим юридическую процедуру как составную часть процесса, определяющую его объем и содержание, служащую для реализации материальных правоотношений⁵.

Охватить все разновидности процедур последователи широкого понимания процесса в свое время пытались такими понятиями, как «организационные

¹ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 237.

² См.: Тарасова В.А. Процессуальная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112–113.

³ Управленческие процедуры / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

⁴ Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 98.

⁵ См: Ткач А.Н. Юридические процедуры: от теории к практике // Юрист. 2002. № 1. С. 6.

нормы» и «организационные отношения». Первые попытки выделения организационных отношений содержались в работах С.С. Студеникина, А.А. Аскерова, Ц.А. Ямпольской. Например, В.И. Каминская утверждала, что в каждой отрасли права наряду с материальными нормами имеются нормы организационного и процедурного характера, которые можно считать процессуальными, необходимыми для разрешения юридического дела¹.

И.М. Зайцев и Н.А. Рассахатская полагают, что в современном праве есть всего четыре процессуальные формы (п. 2 ст. 118 Конституции РФ), а иные порядки юридической деятельности — не процессы, а процедуры. Общей чертой процедуры и процессуальной формы выступает их организующая роль относительно конкретного результата, достижению которого они служат, а также обеспеченность правовыми санкциями².

Если юридическую процедуру классифицировать на материальную и процессуальную, то можно предложить подход к пониманию юридической процедуры как нормативной регламентации осуществления правовой деятельности, связанной с реализацией прав и обязанностей участниками общественных отношений, а также разрешением юридических дел и споров.

Вместе с тем необходимо отметить особенность в отношении процессуальной процедуры, предусматривающей субъект правоприменения, порядок деятельности и взаимоотношение с обязываемой стороной³, заключающуюся в том, что в отличие от материальной ее содержание характеризуют охранительные правоотношения, которые для процесса являются основными и отличаются от регулятивных основаниями возникновения, содержанием и целевым назначением. Это придает процессуальной процедуре судебный характер, определяющийся наличием спорного правоотношения, применением правовой санкции и реализацией правового принуждения.

По характеру охранительных правоотношений и категории юридических дел следует различать такие процессуальные юридические процедуры, как: 1) связанная с разрешением гражданских дел и арбитражных споров; 2) связанная с рассмотрением уголовных дел; 3) связанная с рассмотрением административных дел в судах; 4) связанная с разрешением дел об административных правонарушениях; 5) связанная с разрешением трудовых споров.

Процессуальная процедура имеет две цели: а) выявление (установление существования) охранительного правоотношения, б) его непосредственная реализация⁴.

Для всех видов юридических процедур (юрисдикционных и неюрисдикционных) общим является наличие определенной «нормативной модели», которая определяет: а) их целевое назначение; б) тип основных отношений; в) круг лиц, участвующих в процедуре, поскольку для реализации основного отношения могут понадобиться дополнительные субъекты помимо

¹ См.: Каминская В.И. Место процессуальных норм в системе советского права // Демократические основы советского социалистического правосудия / под ред. М.С. Строговича. М., 1965. С. 65.

² См.: Зайцев И.М., Рассахатская Н.А. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание и значение // Государство и право. 1995. № 2. С. 47.

³ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 833.

⁴ См.: Протасов В.Н. Указ. соч. С. 19.

участвующих в основном правоотношении; г) акты поведения, которые могут и должны совершить участники процедуры; д) последовательность совершения актов поведения; е) сроки (время) и место осуществления как отдельных процедурных действий, так и процедуры в целом; ж) правовые средства, обеспечивающие функционирование процедуры¹.

В заключение необходимо обратить внимание на то, что имеющиеся правовые средства обеспечения действенности всех видов юридических процедур должны быть разнообразны и в то же время должны содержать стимулы к качественному осуществлению процедурных норм, а также содействовать реализации нормативной модели юридической процедуры.

¹ См.: Протасов В.Н. Указ. соч. С. 21.

К.А. Манцеров,
аспирант Пензенского государственного
университета
veligor@mail.ru

К вопросу об истории формирования иммиграционной правовой политики России (международно-правовой аспект)

***Аннотация:** в статье рассматривается начальный этап формирования иммиграционно-правовой политики Российской Федерации, в частности аспект влияния международно-правовых норм.*

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

***The summary:** in article the initial stage of formation of an immigration-legal policy of the Russian Federation in particular aspect of influence of international legal norms is considered.*

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

Миграционные процессы давно стали частью современного глобального общества, и усиление этих процессов со временем очевидно. Поэтому выработка сбалансированной иммиграционной политики является жизненной необходимостью современного государства.

Становление миграционного законодательства России приходится на начало 90-х гг., когда государство, по сути, впервые столкнулось с проблемой регулирования внешней миграции. Российской Федерации в кратчайшие сроки потребовалось принять миграционное законодательство и выработать миграционную политику.

На начальном этапе развитие миграционного законодательства и иммиграционной политики отличалось хаотичностью, что во многом обусловлено отсутствием четкой концептуальной основы государственной иммиграционной политики¹. Исторически иммиграционная правовая политика складывалась при непосредственном влиянии международного права. В начале

¹ См.: Федосеева Н.Н., Филимонова Е.В. Становление и основные проблемы миграционного права в Российской Федерации // Миграционное право. 2010. № 2. С. 24–28.

90-х гг. XX в. Россия присоединилась ко многим международным договорам, закрепляющим права и свободы человека, что во многом и определило формирование законодательства в этой области. Так, п. 4 ст. 15 Конституции РФ прямо предусмотрел включение международно-правовых актов в правовую систему Российской Федерации. В целом Российская Федерация подписала и ратифицировала полностью или частично более 116 международно-правовых актов, так или иначе затрагивающих правовое положение мигрантов. В их число не входят двусторонние договоры и соглашения Российской Федерации со странами ближнего и дальнего зарубежья¹.

Международные правовые акты, касающиеся иммиграции, можно условно разделить на две большие группы:

1) универсальные — конвенции, хартии, соглашения. Эти документы, как правило, имеют институциональное значение, провозглашают какие-либо нормы, обязывают страны-участницы соблюдать определенные порядки, нормативы касательно мигрантов. Как правило, это многосторонние документы. Российская Федерация участвует в таких соглашениях частично или полностью;

2) региональные — международные двусторонние и многосторонние договоры с конкретными странами, определяющими правовой режим в области миграции в отношении конкретных стран-участниц.

Первая группа документов формирует основные принципы, на которых и строится миграционное законодательство. Все они носят гуманный характер и призваны обеспечить права человека, в том числе на свободу передвижения и выбор места жительства, а также право на убежище. Эти права получили закрепление в таких базовых международно-правовых документах, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.² Присоединившись к этим международным актам, Россия положила в основу законодательства в области миграции принцип соблюдения прав человека.

Фундамент миграционной политики определен ст. 13 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Таким образом, ключевым моментом иммиграционной политики Российской Федерации стал принцип свободы перемещения индивида и принцип не дискриминации. Следствием этого явилась обязанность государства обеспечивать это право на свободу перемещений не только для своих граждан, но и для иностранных граждан и лиц без гражданства³. И хотя Декларация была принята как заявление о политических намерениях, а не как юридически обязательный

¹ См.: Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми : сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М., 2004; Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть вторая) : сборник документов. Вып. 1. Москва, 2005.

² См.: *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003. С. 216.

³ См.: Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М.Б. Денисенко, Е.В. Фурса, О.А. Хараева, О.С. Чудиновских. М., 2003. С. 3.

договор, многие ее принципы повторились в юридически обязательных документах и приобрели статус общих обычных норм.

В международном праве базовым понятием является термин «мигрант», который отсутствует в российском национальном законодательстве. Однако данное понятие содержится в определении Экономического суда СНГ, согласно которому оно является родовым и включает в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ (Решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1\14-96).

На самых ранних этапах формирования иммиграционной правовой политики большое значение имело регулирование статуса беженца. В начале 1990-х гг. военные и межнациональные конфликты вызвали значительные потоки беженцев и вынужденных переселенцев, нуждающихся в разнообразных видах помощи и поддержки. Поэтому 13 ноября 1992 г. был принят Закон о присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу к ней 1967 г.¹ Названные нормативные акты являются универсальными договорами, закрепляющими конкретный правовой режим для тех, кто нуждается в международной защите. Данные документы устанавливают запрет на возвращение беженцев и лиц, ищущих убежища, туда, где им будут угрожать преследования (принцип отказа от обратной высылки), требование о недискриминационном обращении со всеми беженцами, стандарты обращения с ними, обязанности беженцев перед страной убежища и пр. На основе этой конвенции были приняты Законы РФ «О беженцах»² и «О вынужденных переселенцах»³. Оба Закона вступили в силу 20 марта 1993 г. и действуют до настоящего времени.

Еще одним вызовом иммиграционной реальности стал поток трудовых иммигрантов. Правовой статус трудящегося-мигранта в законодательстве Российской Федерации формально также не закреплен. Однако это понятие содержится во многих международно-правовых документах. При этом правовой статус трудящегося-мигранта распространяется только на иммигрантов — иностранных граждан и лиц без гражданства⁴. Россия является участником Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.⁵ Соглашение вступило в силу для России с 1 сентября 1995 г. Региональный акт СНГ по трудовой миграции воспроизводит содержание конвенций по международной миграции, принятых ООН и Международной организацией труда.

¹ См.: О присоединении Российской Федерации к конвенции о статусе беженцев и протоколу, касающемуся статуса беженцев : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 49, ст. 2863.

² См.: О беженцах : федеральный закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Российская газета. 1997. 3 июня.

³ См.: О вынужденных переселенцах : закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52, ст. 5110.

⁴ См.: *Плюгина И.В.* Теоретические основы правового статуса мигрантов // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 132–139.

⁵ См.: Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2. С. 3–7.

По Соглашению порядок привлечения работников и требования к ним устанавливаются государством трудоустройства с учетом международных соглашений, взаимно признаются без легализации дипломы, свидетельства об образовании, свидетельства об уровне квалификации. Не допускается двойное налогообложение заработанных работниками средств, трудящиеся-мигранты пользуются социальным страхованием и социальным обеспечением (кроме пенсионного). Данное Соглашение получило развитие в конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств (Кишинев, 14 ноября 2008 г.).

Особую важность для России имеют региональные соглашения и договоры в рамках СНГ. Еще при разработке и принятии Соглашения о создании Содружества Независимых Государств вопросы миграционной политики были отнесены к сфере совместной деятельности государств — участников (ст. 7)¹. Таким образом, уже на стадии создания СНГ предполагалось создание единой системы правового регулирования миграционных отношений². С самого начала существования Содружества Независимых Государств между странами-участниками существовал безвизовый режим перемещения граждан, закрепленный в «Соглашении о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников» от 9 октября 1992 г. После денонсации этого соглашения³ на смену ему пришли двусторонние договоры о взаимных безвизовых поездках (с Азербайджаном, Украиной, Молдовой, Арменией). В рамках Таможенного Союза 30 ноября 2000 г. в Минске подписано Соглашение между правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан. Указанные соглашения максимально упростили передвижение граждан стран СНГ по сравнению с гражданами третьих государств и создали для них наиболее благоприятный режим въезда и пребывания. Кроме того, они не предусматривали специальной системы иммиграционного контроля⁴. Первыми актами Содружества Независимых Государств также явились акты, направленные на регулирование вынужденной миграции, главным из которых стало Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993 г.)⁵. Это было необходимой реакцией государств по оказанию поддержки своему населению в условиях возникающих вооруженных конфликтов.

¹ См.: О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств : постановление ВС РФ от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 51, ст. 1798.

² См.: Хабриева Т.Я. Совершенствование правовой базы СНГ и государств-участников Содружества в сфере миграции // Информационное сообщение о заседании Координационного совета Международного союза юристов // Право и экономика. 2010. № 4. С. 76–77.

³ См.: О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников : постановление Правительства РФ от 30 августа 2000 г. № 641 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 36, ст. 3662.

⁴ См.: Ястребова А.Ю. Правовые проблемы современной миграции и миграционные приоритеты Российской Федерации. URL: <http://www.mos-ur.ru/news.php?newsid=102> (дата обращения: 05.09.11).

⁵ О помощи беженцам и вынужденным переселенцам : соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. : ратифицировано Федеральным законом от 22 ноября 1994 г. № 40-ФЗ «О ратификации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 31, ст. 3191.

Такой режим открытости в конечном итоге predeterminedил направление потоков иммиграции: основными «донорами» для Российской Федерации выступают страны, с которыми установлен безвизовый режим.

Отдельной проблемой иммиграционной практики России является незаконная миграция. Регулирование данного вопроса также базируется на международных договорах Российской Федерации. Посвященное борьбе с незаконной миграцией Соглашение о сотрудничестве стран-участниц СНГ 1998 г. относит к категории незаконных мигрантов граждан третьих стран и лиц без гражданства, которые нарушили правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон Соглашения¹. Впоследствии национальное законодательство, а именно Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»², включило в себя ряд положений названного соглашения.

Таким образом, международно-правовые основы Российского миграционного законодательства формируют, прежде всего, два корпуса международных документов: универсальные международные документы, как декларативного (напр. Конвенция о правах человека), так и обязывающего характера и региональные договоры и соглашения. Эти документы направлены, прежде всего, на обеспечение прав человека и личности, определяют основные права и обязанности мигрантов. Именно они составляют основу национального законодательства в этой области.

¹ См.: Федосеева Н.Н., Филимонова Е.В. Указ. соч. С. 24–28.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3042.

Е.С. Васильева,
аспирант Сургутского государственного
университета
vasilevasu1@yandex.ru

Вопросы распределения по подведомственности дел, возникающих из публичных правоотношений

***Аннотация:** статья посвящена анализу распределения подведомственности между существующими ветвями судебной власти и будущими административными судами.*

***Ключевые слова:** право, подведомственность, административные суды, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные суды.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the distribution of jurisdiction between the existing branches of the judiciary and future administrative courts.*

***Key words:** right, under the jurisdiction, the administrative court, the courts of general jurisdiction, arbitration courts, constitutional courts.*

Конституция 1993 г. провозгласила, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Именно становление и развитие России как правового государства явилось гарантом защиты интересов личности, общества

и государства от произвола и превышения закона со стороны органов и их должностных лиц.

Рассматривая одну из основных ветвей власти — судебную, можно с уверенностью утверждать, что это особая власть, призванная осуществлять функции правосудия, защиты прав и свобод человека и гражданина, контроля за тем, чтобы государство было ограничено правом в своих властных проявлениях¹. Однако с целью реализации данных функций судебная власть должна иметь самостоятельные механизмы воздействия на общественные отношения и государственное регулирование как в сфере правовой регламентации в целом, так и в сфере организации и деятельности самой судебной системы.

За последние 20 лет в стране предпринимается уже третья попытка реформы судебной системы. Основные цели реформирования судебно-правовой системы в России на перспективу с 2007 по 2011 гг. сводятся к формированию современной единой судебной системы, независимой от любых внешних влияний и благодаря этому признанной и уважаемой как гражданами России, так и за ее пределами. Достижение этой цели связывается с дальнейшей специализацией работы судов, а именно созданием административных судов, системы ювенальной юстиции, укреплением независимости².

И все же, несмотря на оптимистический настрой направления соответствующей реформы, судебная власть требует однозначной и завершающей основы своей системы. В частности, остается до конца не решенным вопрос о необходимости становления и развития административных судов на территории Российской Федерации. И если таковым (судам) все же суждено быть, то следует урегулировать проблему распределения подведомственности в сфере административного судопроизводства. В связи с отсутствием четкого официального закрепления правил подведомственности, позволяющих определить круг дел, рассматриваемых различными ветвями судебной власти, требуется устойчивая развитая нормативно-правовая база, регулирующая данный вопрос. Увеличение количества дел, возникающих из публично-правовых отношений³, диктует необходимость построения четкой и функциональной системы административных судов⁴.

В связи с этим были разработаны проект кодекса об административном судопроизводстве⁵ и проект закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»⁶. Однако представленные законопроекты не внесли ясность в вопрос о разграничении компетенции судов, а лишь

¹ См.: *Еришов В.В.* Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации. М., 2006. С. 10.

² См.: Судебная реформа в Российской Федерации: Новый этап (Обзор, подготовленный Московским бюро по правам человека) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruclass.ru/node/546> (дата обращения: 14.07.11).

³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 5. С. 116.

⁴ См.: *Абсалямов А.В.* Административное судопроизводство в Арбитражном суде. Теоретико-методологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 139.

⁵ См.: О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 55. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ См.: О федеральных административных судах в Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2000 г. № 29 // СПС «Гарант».

образовали новые трудности в разграничении подведомственности между существующими судами (судами общей юрисдикции, арбитражными судами и Конституционным Судом РФ) и будущими административными судами.

Во-первых, требуется нормативно-правовая определенность в разграничении компетенции между административными судами и Конституционным Судом в части контроля за нормативными актами Президента РФ, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации. Во-вторых, требуется обоснованное предметное разделение юрисдикции между административными и арбитражными судами, а также разграничение компетенции подведомственности административных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Что касается вопроса о разграничении компетенции между административными судами и Конституционным Судом РФ в части контроля за нормативными актами Президента РФ, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации, то аналогично Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О Практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹ в проекте Кодекса об административном судопроизводстве возможно конкретизировать норму ст. 19 и 20, которая к подведомственности административных судов относилась бы только те дела по обжалованию нормативных актов Президента РФ, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, которые не вступали бы в противоречие с Конституцией РФ.

Конкретизировать распределение подведомственности между административными судами и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации возможно в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. Например, в ст. 18, 19 проекта кодекса об административном судопроизводстве внести изменения, устанавливающие, что при рассмотрении дел о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, данная категория дел при наличии в субъекте РФ конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, в соответствии с ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» должна быть подсудна последним. Вместе с тем, учитывая мнение В. Кряжкова и Ю. Старилова², в случае отсутствия в субъекте Федерации конституционного (уставного) суда административные суды уполномочены рассматривать вышеперечисленные дела в целях реализации права на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах»³ и ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ) арбитражные суды рассматривают дела по экономическим спорам,

¹ См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 // Российская газета. 2007. 8 дек.

² См.: Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 26.

³ См.: Об арбитражных судах : федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589.

возникающим, в том числе, из административных правоотношений. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК РФ перечисленные дела рассматриваются арбитражным судом независимо от того, являются ли заявителями организации, индивидуальные предприниматели или граждане. В целях реализации обособленного предметного определения юрисдикции между административными и арбитражными судами возникает также необходимость в определении критериев разграничения подведомственности среди данной группы дел. Совершенно очевидно, что наличие двух критериев разграничения подведомственности дел, возникающих из публично-правовых отношений, по субъектному составу и по характеру спорного дела является недостаточным, а разрозненный характер дополнительных правил подведомственности в судебных постановлениях как Верховного Суда РФ, так и ВАС РФ не вносит ясность в разрешение данной проблемы.

Таким образом, учитывая имеющуюся законодательную базу, а также судебную практику, в вопросе разрешения споров о подведомственности между судебными органами, по нашему мнению, необходимо воспользоваться данным опытом и внести соответствующие коррективы в представленные проекты об административных судах. Считаем, что данные коррективы следовало бы закрепить именно в процессуальном документе (каковым мог бы стать кодекс об административном судопроизводстве), т. е. в кодифицированном акте (поскольку основное назначение кодекса — это достаточно детальное регулирование определенной области общественных отношений, в котором нормы объединены на основе единых принципов), занимающем одно из ведущих мест в системе нормативных правовых актов.

Е.П. Олифиренко,

*аспирант Северо-Кавказской государственной
гуманитарно-технологической академии
ekaterin-olifirenk@yandex.ru*

Молодежный экстремизм и возможные пути его преодоления

***Аннотация:** статья посвящена проблеме противодействия проявлениям молодежного экстремизма в контексте происходящих в России социально-политических процессов.*

***Ключевые слова:** молодежный экстремизм, религиозная политика, межнациональные отношения, толерантность.*

***Summary:** the given scientific message is devoted a problem of research of essence youth extremism, the reasons of occurrence and distribution in a context of sociopolitical processes to Russia.*

***Key words:** youth extremism, the religious policy, international relations, tolerance.*

Проблемы молодежного экстремизма, межнациональных отношений, толерантности актуальны не только для северокавказских республик, это проблемы всей страны. «Мы сделаем все возможное, чтобы найти и наказать виновных», — после очередного террористического акта вещают с широкого экрана представители государственной власти. Но «найти и нака-

зять» — это не всегда решение проблемы. Как правило, замысел осуществляют исполнители, молодые люди, которые не имеют достаточно ясного представления об экстремизме и терроризме, организаторы акций — люди благополучные и возрастом несколько старше. Причем они обычно уходят от наказания. Напрашивается резонный вопрос: почему молодые люди, подающие большие надежды, добровольно идут на совершение подобных деяний? Ответ, как ни странно, достаточно прост. Навязываемая экстремистами система взглядов в силу простоты и однозначности устоев, возможности немедленно увидеть результат своих действий является весьма привлекательной для молодых людей. И было бы ошибочно полагать, что в экстремистские группы попадают только «деклассированные субъекты», как отмечает начальник департамента по противодействию экстремизму МВД России генерал-лейтенант милиции Юрий Коков. Заявления о том, что в экстремистских группировках состоят только доведенные до отчаяния нищетой молодые люди, не всегда соответствуют действительности. Многие участники бандитских акций имеют постоянное жилье, их близкие родственники занимаются бизнесом, имеют банковские счета. У большей части участников экстремистских группировок есть личные автомобили. Каждый пятый получил высшее образование¹.

Феномен становится понятным, если вспомнить, что человеку предлагают создание мира возможностей в противовес уже состоявшемуся варианту — одному из множества возможных. Соблазн создать новый мир взамен существующего (сформированного не этим — творческим и активным — человеком, а другими) трудно преодолеть умным и активным людям, становящимся идеологами, организаторами, а нередко и исполнителями различных экстремистских акций. Потребность в создании нового, иного мира — вот причина существования экстремистских сообществ².

Сегодняшней молодежи приходится действовать по обстоятельствам, приспособляться к реальным условиям современной жизни. Меняется шкала ценностных ориентиров: материальные блага становятся основной целью в жизни. «Деньги не пахнут» — такова основная жизненная установка некоторых представителей современной молодежи, ради них можно совершить преступление, предать друзей и родных, пойти на сделку с совестью.

Результаты проведенного социологического опроса населения в возрасте от 18 лет и старше позволяют констатировать тот факт, что молодые люди ставят на первое место: владение деньгами, материальными и другими ценностями — 51,5 %; обладание властью или доступ к ней — 36,1 %; авторитет, определяемый служебным положением — 25,9 %; личные достижения в образовании и профессиональной подготовке — 25,2%; социальное положение семьи — 24,5 %; личные качества людей (привлекательность, ум, силу и др.) — 22,0 %; другое — 1,0 %; затруднились ответить — 3,9 %³.

¹ См.: Фалалеев М. Без экстремизма // Российская газета. 2009. 10 июня. С. 4–5.

² См.: Матишов Г.Г. Региональные конфликты и проблемы безопасности Северного Кавказа. Ростов н/Д, 2008. С. 359.

³ См.: Социологический опрос населения РФ «Социально-политические ценности в массовом сознании российского общества, их влияние на протестные настроения и на возможности диалога между субъектами политических отношений», 2009 // Фонд Общественного мнения: URL: <http://bd.fom.ru> (дата обращения: 05.08.11).

Председатель Совета Федерации Сергей Миронов полагает, что российская молодежь обращается к экстремизму, поскольку у нее нет уверенности в завтрашнем дне. Глава верхней палаты российского парламента заявил, что сама молодежь должна принимать непосредственное участие в создании нормативно-правовой базы, т. к. молодые люди лучше знают, что и как нужно регулировать.

Считаем, что и противодействие экстремизму в молодежной среде должно заключаться в создании благоприятных условий для занятости молодежи в сфере образования, производства, досуга.

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих активность молодежи в реализации проводимых реформ, является социально-психологический настрой и готовность действовать в соответствии с определенными общественными установками и ценностными ориентирами. Поэтому весьма значимой представляется задача исследования ценностного содержания деятельности молодежи¹.

Образование как социальный институт представляет собой исторически сложившуюся форму организации жизнедеятельности людей для удовлетворения одной из основных потребностей индивидов, групп и общества в целом в трансляции знаний от поколения к поколению. Образование, тем самым, можно рассматривать как основной институализированный механизм социализации. Роль образовательного пространства возрастает в связи с тем, что место общества, государства в настоящее время определяется, прежде всего, уровнем развития способностей, в частности творческих, и интеллекта человека, его культуры, дисциплины и т. п.²

В данном контексте рассматривается вопрос об активизации воспитательного потенциала всех институтов социализации молодежи, прежде всего самого образования. Как показывает практика, на сегодняшний день в России складывается ситуация, которая препятствует выполнению образованием своих функций.

Последствием проводимых в России преобразований стало значительное снижение расходов на социальные программы. Недостаточное государственное финансирование данной сферы привело к ухудшению материально-технической базы и снижению кадрового потенциала, а также к введению платного образования.

По данным социологического опроса только 16,3 % респондентов согласны с утверждением, что «шансы на получение образования у всех людей в России равны»; 30,5 % опрошенных «согласны отчасти»; подавляющее большинство — 49 % выразили отрицательное мнение; 4,2 % ответить затруднились³.

Подобный результат представляется закономерным в обществе, где происходит переоценка системы ценностей. Угрозы, таящиеся в сфере образования,

¹ См.: *Петров А.В.* Ценностные предпочтения молодежи: диагностика и тенденции изменения. Краснодар, 2008. С. 83–84.

² См.: *Матишов Г.Г.* Указ. соч. С. 360.

³ См.: *Социологический опрос населения РФ «Социально-политические ценности в массовом сознании российского общества, их влияние на протестные настроения и на возможности диалога между субъектами политических отношений», 2009 // Фонд Общественного мнения: URL: <http://bd.fom.ru> (дата обращения: 05.08.11).*

латентны, их последствия станут видны только тогда, когда вырастет поколение профессионалов без профессионализма, граждан — без патриотизма, аморальных политиков — без чувства социальной ответственности. Десятилетие реформирования показало, что у властных структур нет четкого представления о том, как будет развиваться «новая, демократическая Россия», и что в связи с этим должна и что не должна делать система образования¹.

Современное молодое поколение формируется в переходных условиях общественной жизни, а, следовательно, постоянно происходит смена идеалов и стандартов социального поведения.

Одним из сильнейших механизмов профилактики экстремизма в молодежной среде должно стать глубокое изучение социальных, гуманитарных и теологических наук, а также проведение комплекса мероприятий по формированию правовой культуры, позволяющих сформировать у молодого человека целостную картину мира, а не хаотичный набор вырванных из общего контекста норм, правил, устоев, в частности, необходимо значительное расширение юридической составляющей в образовании. Знание собственных прав и свобод способствует, на наш взгляд, уважению к правам и свободам других лиц.

Эффективная профилактика вовлечения молодежи в экстремистскую деятельность должна быть напрямую связана с социально-экономической, национальной и религиозной политикой государства. Политика, осуществляемая органами государственной власти, учитывая возрастающий интерес молодежи к религии, должна быть направлена на воспитание толерантности у молодежи.

Поскольку Российская Федерация является полиэтничным, поликультурным, полирелигиозным обществом, именно религия может способствовать возрождению нравственных норм и правил, развитию толерантности.

Согласно Конституции Российской Федерации наша страна является светским государством, обеспечивающим свободу вероисповедания своих граждан. В рамках данного Закона в настоящее время создаются все условия для возрождения религиозной жизни в стране. В условиях становления демократического общества возрождение прав верующих сообществ и религиозных организаций является неперенным атрибутом политики любого государства.

За истекшее десятилетие религиозная ситуация в России, особенно в южных регионах, претерпела существенные изменения. На сегодняшний день на территории страны действует более 25 000 религиозных организаций, подавляющее большинство которых относится к ведению Русской православной церкви. Всего на территории Российской Федерации насчитывается более 70 различных религиозных течений².

Еще более неоднозначная ситуация сложилась на юге России, где проживают представители большинства традиционных мировых религий. Традиционными вероисповеданиями являются ислам и православие. Во всех субъектах Русская православная церковь осуществляет позитивное сотрудничество с органами государственной власти. В республиках Северного Кавказа препятствий деятельности Русской православной церкви не наблюдается.

¹ См.: *Матишов Г.Г.* Указ. соч. С. 363.

² См.: *Лопаткин Р.А.* Современная религиозная ситуация в России: социологический анализ // От политики государственного атеизма — к свободе совести : материалы семинара-совещания. М., 2000. С. 41.

Мусульманская конфессия объединяет большинство северокавказских народов, ислам — основная религия в Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Ингушетии, Дагестане, Чеченской Республике. Интересно отметить, что степень исламизации народов Северного Кавказа снижается преимущественно с востока на запад¹.

В последнее время наблюдается существенное усиление влияния религиозных организаций на процессы, происходящие в современном российском обществе.

Согласно Закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» государство предоставляет религиозным организациям общее правовое поле, в рамках которого они имеют одинаковые права и возможности. Вместе с тем государство само определяет степень сотрудничества с различными конфессиями, учитывая количество последователей, социальную позицию, а также роль данной конфессии в истории и культуре страны².

При этом необходимо учитывать, что Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» ограничивает право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания только в том случае, когда этого требует защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается³.

Особо следует отметить, что необходимо не бороться с последствиями, а предотвращать причину возникновения проблемы, а для этого важно со школьной скамьи воспитывать толерантность и формировать отношения открытости, уважения и солидарности не только между конкретными людьми, но и на уровне семьи, общины, трудового коллектива.

Как отметил испанский политолог Фернандо Лосано, толерантность — это не уступка, не безразличие. Это понимание других, взаимное уважение через взаимопонимание... Что такое толерантность? Объединение — да; единообразие — нет. Разнообразие — да; насилие — нет. Страстные споры — да; сила и подчинение — нет⁴.

Толерантность выступает необходимым условием мира, дружбы и взаимопонимания между народами. За последние 10-15 лет в массовом сознании получили распространение такие негативные явления, как неуважительное отношение друг к другу, агрессия, равнодушие, недоверие к государственной власти, напряженность как в межнациональных отношениях, так и в отношениях между отдельными слоями населения.

Важная роль в воспитании толерантности, по замечанию Президента РФ, принадлежит системе образования. Именно в молодежной среде должна формироваться межнациональная политика, а система образования призвана создать условия для формирования такой системы ценностных установок у

¹ См.: Матишов Г.Г. Указ. соч. С. 85.

² См.: Шахов М.О. Вероисповедная политика Российского государства. М., 2003. С. 93.

³ См.: Аверичев Е.П. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Религиозные объединения Московской области : справочник. 1998. С. 20.

⁴ См.: Лосано Ф. Толерантность — важнейший принцип равноправия // Право и образование. 2000. № 1. С. 18.

молодежи, которая позволила бы скорректировать негативные проявления, имеющие место в современном обществе.

Важными аспектами в решении данной проблемы, как отмечает А.А. Васильева, являются: всестороннее овладение учащимися знаниями о культуре своего народа; обучение студентов правам человека и миролюбия; формирование представлений о многообразии культур в России и мире; воспитание положительного отношения к культурным различиям, способствующим прогрессу человечества; создание условий для интеграции учащихся в культуры других народов; формирование умений и навыков эффективного взаимодействия с представителями других культур; воспитание молодежи в духе мира, терпимости, гуманного межнационального общения¹.

В Северо-Кавказском федеральном округе воспитание толерантности, в частности в такой сфере общественной жизни, как религия, представляется особенно важным направлением политики федеральных и региональных органов власти, а также первоочередной задачей общеобразовательных заведений всех уровней.

С точки зрения О.В. Лебедевой, основными факторами, определяющими низкий уровень толерантности на юге России, являются: принципиальные различия в культуре, структуре накопления и потребления среди жителей соседних республик; несбалансированность изменений в нормах и морали у разных народов; большое влияние на общество различных неформальных структур, таких как советы родов, атаманов, старейшин и др.; историческая память о способах включения и удержания отдельных республик в состав России военными средствами; активизация религиозного фундаментализма; отсутствие развитого гражданского общества и традиций партнерских отношений между властью и общественными объединениями; бескомпромиссная борьба местных лидеров за политическую и экономическую власть под прикрытием требований пропорционального представительства на руководящих должностях в органах власти представителей различных национальностей².

Одним из важнейших внешних факторов, влияющих на степень распространения экстремизма среди молодежи, является проживание вблизи очагов национальной напряженности. Многие социальные и политические процессы происходят под воздействием национальной идентификации субъектов отношений, каждый из которых в принятии решений руководствуется своей системой ценностей, норм, установок сознания и не стремится к диалогу, разделяя мир на «свой» — понятный, справедливый, истинный — и «чужой» — непонятный, несправедливый, неистинный³.

В этом случае экстремизм приобретает специфический оттенок и выступает формой выражения социальной нетерпимости, агрессии, характеризующих отношение ко всему чужому, иному.

¹ См.: *Васильева А.А.* Воспитание толерантности в системе вуза // Толерантное пространство современности: экономика-право-мораль : материалы первого международного научного форума. Кисловодск, 2008. С. 30.

² См.: *Лебедева О.В.* Проблемы развития толерантности на Юге России: некоторые пути решения // *Власть.* 2005. № 6. С. 43.

³ См.: *Семенов А.М.* Институциональные формы молодежного экстремизма в российском политическом процессе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 25.

Такая форма проявления нетерпимости может быть присуща не только отдельной личности, но и конкретному коллективу, той или иной социальной группе, обществу в целом. Однако не только государство, но и само общество в ответе за атмосферу толерантности (или ее отсутствия), которая в нем складывается.

Таким образом, к основным направлениям противодействия религиозному экстремизму в современной политике, включая деятельность в молодежной среде, можно отнести: обеспечение конституционного права личности на свободу совести и свободу вероисповедания; поддержание партнерства в социальной сфере государства и религиозных объединений; поддержку деятельности молодежных общественных организаций, созданных по религиозному признаку; осуществление мер по утверждению в обществе уважительного отношения к чувствам верующих и неверующих; защиту духовно-нравственного наследия и исторических традиций религий народов России; анализ и прогнозирование возможных конфликтов на религиозной почве в молодежной среде, в том числе вызов государства и обществу со стороны новых религиозных движений.

Н.А. Мель,

*аспирант Пятигорского государственного
лингвистического университета
dm_natpost@yahoo.com*

К вопросу о государственном устройстве и системе управления в северокавказских субъектах Российской Федерации

***Аннотация:** статья посвящена анализу государственного устройства в субъектах Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** федеративное государство, государственное устройство, институт полномочных представителей Президента.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of state structure in subjects of Russian Federation.*

***Key words:** federative state, state structure, Institute of President Authorized Representatives.*

В начале XXI в. мир вступил в качественно новый этап своего исторического развития. Набирающие обороты процессы глобализации, всплеск национализма и религиозного экстремизма, возрастающее количество региональных конфликтов — все это представляет серьезную угрозу для российской государственности и национальной безопасности.

Россия переживает сложный период, основное содержание которого состоит в преобразовании страны в правовое и демократическое государство с развитым гражданским обществом и эффективной рыночной экономикой.

Особо важной теоретической и практической проблемой этого периода выступает становление и развитие федерализма.

Представители научной общественности и политики сходятся во мнении, что в России до сих пор еще нет полноценного федеративного государства. Нерешенные проблемы федеративного устройства приобретают затяжной характер, в связи с чем требуется определить пути устранения негативных явлений в сфере федеративных отношений¹.

Проблемы реализации федеративных отношений стоят не только перед Российской Федерацией в целом, но и перед каждым из ее субъектов, где процессы федерализации и государственного строительства имеют свою специфику. Одним из таких регионов является Северный Кавказ. Именно здесь проявился феномен фактического выхода одного из субъектов Федерации из правового поля государства, здесь концентрируется около трети национально-государственных образований Российской Федерации, и все это в условиях экономических трудностей, активных миграционных процессов, демографического давления и проблем национального характера. На Северном Кавказе все споры, противоречия и конфликты, характерные для России в целом, проявляются в наиболее острой форме.

Сравнительно краткий и трудный опыт формирования государственного устройства и системы управления в северокавказских субъектах Федерации выявил ряд принципиальных моментов, способных влиять на развитие федеративных отношений:

- существование многонациональных республик;
- наличие народов, претендующих на национальное самоопределение;
- деиндустриализация, усиление традиционализации, особенно в республиках с преобладанием сельского населения и более низким уровнем жизни, демографическое давление;
- коррумпированность и клановость власти;
- авторитаризм региональных лидеров, низкий уровень развития местного самоуправления, концентрация власти в руках руководителей исполнительных ветвей власти;
- различный характер социально-этнической стратификации северокавказских субъектов².

Одним из важных шагов государственного строительства, укрепления федерализма, усиления вертикали власти в стране стала административно-государственная реформа, в результате которой были созданы системы федеральных округов и институт полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Учреждение федеральных округов, реорганизация института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, образование иных государственных органов на уровне федерального округа являются вынужденными и необходимыми административными мерами на пути

¹ См. *Захарченко Ю.М.* Становление и развитие федерализма на Северном Кавказе. URL: <http://www.balkaria.info/oip/zaharchenko/> (дата обращения: 04.05.06).

² См.: *Тетуев А.И.* Межнациональные отношения на Северном Кавказе: эволюция, опыт, тенденции. Нальчик, 2008. С. 232.

совершенствования государственного территориального управления, важным инструментом централизации исполнительной власти и повышения результативности функционирования территориальных органов¹.

Создание института полномочных представителей Президента в семи федеральных округах было учреждено Указом Президента России от 13 мая 2000 г. № 49 в целях «обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений»².

Президент России при помощи института полномочных представителей пытается решить следующие основные задачи:

- приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством;
- проведение через полномочных представителей необходимых антикризисных мероприятий, предотвращающих техногенные катастрофы и социальные катаклизмы;
- проведение в регионах назревших и не всегда популярных социально-экономических реформ;
- в перспективе — укрупнение субъектов Федерации на базе федеральных округов;
- развитие межрегиональной интеграции³.

В результате своей деятельности полномочные представители Президента в семи федеральных округах решили главную задачу, обозначенную в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию в 2001 г. — укрепление государства. Они помогли «скрепить» государство в единое целое, восстановить единство правового и отчасти экономического пространства страны⁴. Однако, как отмечалось в Послании Президента России 2002 г., это оказалось не демократическое, а бюрократическое государство⁵.

В качестве положительных результатов введения принципиально нового административно-политического института полномочных представителей Президента России в федеральных округах можно назвать следующее.

Во-первых, в короткие сроки было восстановлено государственное управление, обеспечено единство правового и частично экономического пространства. Представительства центральных ведомств в регионах были переориентированы на защиту федеральных интересов, усилен финансовый контроль, проводилась кадровая селекция.

Во-вторых, деятельность полномочного представителя ведет не просто к укреплению государства, а к его доминированию над гражданским обществом путем радикального изменения политического режима в направлении централизации,

¹ См.: Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1.

² Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 640.

³ См.: Тетуев А.И. Указ. соч. С. 233.

⁴ См.: Не будет ни революций, ни контрреволюций : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2001. 4 апр.

⁵ См.: Россия должна быть сильной и конкурентоспособной : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. 19 апр.

эволюции от федеративно-конфедеративного устройства к унитарному. В связи с этим гл. III Конституции РФ «Федеративное устройство», разграничивающей предметы ведения и полномочия федерального центра и субъектов Российской Федерации, не предусмотрен институт федеральных округов.

В-третьих, введение института полномочных представителей Президента России в федеральных округах ставит под вопрос конституционный механизм разделения властей в регионах. Реализация в полном объеме явных и скрытых полномочий полномочных представителей, как показывает практика, существенно ограничивает полномочия избранных глав субъектов Российской Федерации. Возникает феномен фактического делегирования полномочий от конституционных институтов региональной власти к внеконституционным административным институтам, а также резкого расширения прерогатив последних по контролю над первыми. Это означает, что полномочные представители получили функции, сопоставимые с теми, которыми обладали генерал-губернаторы, т. е. возможность принимать самостоятельно решения по стратегически важным вопросам от имени Президента Российской Федерации, минуя местную законодательную и исполнительную власть.

В-четвертых, серьезной модификации был подвергнут существующий механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации, основу которого составляла трактовка конституционной самостоятельности субъектов Российской Федерации, «обладающих всей полнотой государственной власти» за пределами общегосударственной и совместной компетенции (ст. 73 Конституции РФ).

Таким образом, учитывая опыт становления государственного устройства и системы управления в северокавказских субъектах Федерации, можно выделить ряд важных моментов, способных решительно влиять на политическую стабильность и предотвращение конфликтов:

- а) обязательность регулярной смены власти на выборной основе с точным соблюдением действующих конституционных принципов и законов;
- б) недопустимость политики избирательной ориентации федеральных властей на определенных политических деятелей в ущерб демократическим принципам выборности и состязательности процесса формирования органов государственной власти и управления;
- в) необходимость повышения компетенции и правосознания политиков и населения в вопросах государственного управления, в том числе на пути формирования межэтнических политических коалиций (партий), которые призваны обеспечивать избирательный процесс и формирование власти;
- г) учет специфики состава населения и национальных традиций при определении местных государственных устройств, соблюдение базовых принципов демократического правления, определенных федеральной и местными конституциями.

Вывод очевиден — требуется система разграничения полномочий между различными федеральными органами, причастными к политике на Северном Кавказе, и органами исполнительной власти субъектов региона, без чего невозможно устранить дублирование функций тех или иных ведомств и решить многие жизненно важные вопросы, оставшиеся без внимания, наладить четкий контроль за исполнением принимаемых решений.

А.Т. Аминев,
ст. помощник прокурора
Октябрьского района г. Уфы
wait_2000@mail.ru

Влияние юридических норм на мотивацию поведения личности

Аннотация: статья посвящена общему анализу роли юридических норм в процессе детерминации поведения личности.

Ключевые слова: юридическая норма, механизм воздействия права, детерминация поведения, сознание, правовое поведение, мотив.

Summary: the article is devoted to the basic analysis of role of legal rules in the process of determination of an individual's behavior.

Key words: legal rule, mechanism of law's influence, determination of behavior, consciousness, legal behavior, motive.

Для поведения мотивация имеет побудительное, направляющее и организующее значение. Мотив — это внутреннее побуждение к тому или иному поступку, способному его удовлетворить¹. Мотивация связана с потребностями, ценностными ориентациями, интересами, выступает первой стадией перевода помыслов человека в действие. «Именно то, что особенно значимо для человека, выступает в конечном счете в качестве мотивов и целей его деятельности и определяет подлинный стержень личности»².

По «внутренней», содержательной стороне мотивы делятся на *смыслообразующие* (побуждают к деятельности, одновременно придавая ей личностный смысл) и *мотивы-стимулы* (выступают в качестве побудительных факторов, но смыслообразующей функции лишены).

Любая юридическая норма, воздействующая на личность, по мнению В.П. Момова, сочетает в себе определенные элементы смыслообразующего мотива (выражение общественных потребностей) и мотива-стимула (поощрение или наказание). Выбор предписанной юридической нормой поведения означает добровольное усвоение личностью смыслообразующих мотивов и мотивов-стимулов³.

На формирование у личности первого или второго мотива влияет характер юридических норм и закрепленных в них моделей поведения. Необходимо оговориться, что большинство правовых норм выступает именно в качестве мотивов-стимулов. Однако встречаются и такие нормы, которые могут образовывать смыслообразующие мотивы поведения человека. В качестве примера можно привести нормы-принципы конституционного права.

Активная личность с высокой степенью сознательности и твердыми убеждениями ориентируется прежде всего на смыслообразующие мотивы, поскольку они являются ведущими в ее жизни. Следование им соответству-

¹ См.: Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С. 18–25.

² Рубинштейн С.Л. Основы психологии. СПб., 1999. С. 620.

³ См.: Момов В.П. Норма и мотив поведения // Вопросы философии. 1992. № 8. С. 45.

ет мировоззрению и культуре человека¹. Поэтому исключительно важным для общего развития правосознания и правовой культуры общества представляется наличие в системе общеобязательных, формально-определенных правил поведения юридических норм, которые значимы не только в связи с тем, что облегчают достижение выгодного результата или предотвращают нежелательное поведение, но сами по себе являются социальной ценностью.

Содержание же множества конкретных норм, относящихся к различным отраслям права, связано с частными явлениями правовой действительности. В большинстве норм заложена программа (модель) поведения одного из двух основных видов: «так надо поступать», содержащая стимул — моральное или материальное поощрение, или же «так не следует поступать», содержащая антистимул — невыгодные для личности последствия². Поэтому не стоит недооценивать стимулирующую (объективно признаем — основную) функцию мотивационного воздействия юридических норм на личность.

Т.Р. Рзаев предлагает в стимулирующем правовом воздействии различать два аспекта. Социальные ценности, «преломляясь» через волю законодателя, свое закрепление находят непосредственно в Основном законе государства, имея своей целью создание позитивного, ценностно-мотивационного отношения личности к правовым установлениям, в основе которого лежит забота об охране и защите правовых ценностей. «Такое ценностное, стимулирующее правовое воздействие способствует закреплению в правосознании личности социально-полезных, правомерных установок, формированию позитивных правовых взглядов и мотивов правомерного поведения, основанных на чувстве глубокой удовлетворенности и сопричастности к существующим правовым институтам»³. Так выглядит первый — ценностно-мотивационный аспект стимулирующего правового воздействия. Второй аспект предполагает создание ситуации заинтересованности личности в правомерном поведении и достижении социально полезных результатов.

Перестройка мотивации посредством воздействия права представляет собой определенную деятельность, которая содержит элементы воспитания, изменения, динамики, а также моменты реализации сложившихся побуждений, их «разрядки». Не следует исходить только из сохранения данных субъективных и объективных обстоятельств сложившихся мотивационных образований, ориентируясь на задачу удержания их стабильности, статичности: крайне важно также учитывать тенденции движения, эволюции, которые образуют будущее развитие мотивации.

Влияние юридических норм на мотивацию имеет две стороны: *оценочную* (состоит в том, чтобы отметить положительные или отрицательные акты поведения, отклоняющиеся в лучшую или худшую сторону от некоего стандартного уровня) и *собственно стимулирующую* (выполняет задачу непосредственного направления поведения в желательную сторону и

¹ См.: Бусурманов Ж.Д. Социальная активность и правомерное поведение личности в советском обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1984. С. 11.

² См.: Рзаев Т.Р. Стимулирование и средства обеспечения правомерного поведения советских граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 9.

³ Там же. С. 10.

«притормаживания» нежелательных тенденций). Оценочный и стимулирующий компоненты воздействия юридических норм на мотивационную структуру личности не изолированы друг от друга: всякое стимулирующее воздействие непременно содержит оценку как исходный момент, на основе которого определяется воздействие и вне которого оно теряет смысл. Столь же справедливо, что и всякая оценка, поскольку она так или иначе выявлена, оказывает также стимулирующее воздействие, создавая положительный или отрицательный образ.

Именно в одновременном сочетании оценочного и стимулирующего моментов заложена способность юридических норм оказывать существенное влияние на мотивацию поведения. «Нормы права не только указывают на определенный образ действия граждан как на правомерный, одобряемый государством, но и вызывают в сознании граждан решающие мотивы в пользу этого поведения»¹. Благодаря юридической норме (обычно совокупности норм) личность информируется о позиции государства касательно того или иного варианта действий в определенной, интересующей его сфере общественных отношений (разрешены ли они, запрещены или же вменены в обязанность), т. е. о его *оценке*. Соответственно, она может скорректировать свое отношение к будущему поступку.

В ситуации полимотивации («борьбы мотивов») юридические нормы, предусматривая некое поощрение за достижение общественно желательного или необходимого результата или устанавливая ответственность за нарушение неких предписаний, выступают в качестве стимулов, могущих сыграть решающую роль при прочих равных условиях. Норма предстает в качестве вспомогательного мотива, трансформируясь при этом из внешнего средства в орудие воздействия человека на самого себя, что аналогично самоубеждению или самоприказу. При этом норма права для личности становится не только разрешением, запрещением или обязыванием осуществлять определенные поступки, она четко говорит об их желательности, полезности для общества, т. е. стимулирует, мотивирует личность на более «высоком» уровне.

Важнейшее тактическое значение имеет правильная расстановка стимулов. Стимул как побуждение субъекта к исполнению обязанностей может быть как позитивным, так и негативным. Позитивное стимулирование основано на понятийной связке «заслуга — поощрение». Негативное стимулирование базируется на существовании прямой зависимости «неисполнение обязанности — наступление юридической ответственности». При организации законодателем механизма информационно-правового воздействия на личность нежелательно злоупотреблять наказанием для контроля над поведением, потому что это вызывает отрицательные эмоциональные и социальные побочные эффекты, лишь на время подавляя нежелательное поведение (которое вновь проявится, если уменьшить вероятность наказания). Таким образом, одной из базовых тенденций должно стать повышение удельного веса использования позитивного подкрепления как наиболее эффективного метода устранения нежелательных реакций и достижения нужных результатов.

¹ Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 10.

• МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА •

«Обсуждение концепции правоохранительной политики в современной России» (г. Саратов, 3 июня 2011 г.)

А.В. Малько,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, директор
Саратовского филиала Института
государства и права РАН*

К.Е. Игнатенкова,

*кандидат юридических наук, ученый секретарь
Саратовского филиала
Института государства и права РАН*

В.В. Нырков,

*кандидат юридических наук, доцент,
зав. сектором Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igp@sgap.ru*

Концепция правоохранительной политики в современной России: изменение вектора развития от федерального к региональному уровню*

Современная правоохранительная система Российской Федерации находится в состоянии неопределенности относительно пути собственного развития. Органы охраны правопорядка по-прежнему не имеют должной научно обоснованной концепции, а основываются, как правило, на узкокорпоративных интересах, на административно-территориальных и умозрительно-политических нормах своей организации, преследуя цели, порой несовместимые с задачами охраны и защиты прав граждан, обеспечением режима законности в государстве.

Следует согласиться с весьма точной характеристикой правоохранительной системы современной России как структуры, сохраняющей черты административно-чрезвычайной и фактически перманентно-временной организации, предполагающей внеправовые и внепроцессуальные формы работы с населением и борьбы с преступностью¹.

Данная ситуация усугубляется следующими обстоятельствами: «шквальными» изменениями законодательной базы; сменой «вывески» для отдельных

* Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156).

¹ См.: Синюков В.Н. Правоохранительная система России: необходимость концептуальных перемен // Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики / под ред. А.В. Малько. Тамбов, 2010. С. 46.

структурных элементов правоохранительной системы; нередко безуспешными попытками воспринять новые либеральные идеи построения правоохранительного аппарата; постоянным пересмотром функций, задач и полномочий органов правоохраны; появлением новых структур, не имеющих четкого статуса и увеличивающих бюрократизацию системы (комитетов, комиссий, центров и т. п.); дублированием полномочий различных ведомств; отсутствием надлежащей координации между ними; отождествлением понятий «правоохранительная политика» и «уголовная политика»; отсутствием легального определения правоохранительной деятельности и правоохранительного органа; распространением фактов коррупции внутри правоохранительной системы и одновременным отсутствием системы мер по борьбе с ней; раздробленностью следственного аппарата; игнорированием собственной истории и зарубежного опыта (европейские государства и др.); попытками возложения несвойственных функций на непредназначенные для этого органы (типичный и яркий пример — прокуратура, на которую Президент РФ возложил обязанность контроля за расходованием федеральных средств, выделяемых на проведение Сочинской Олимпиады — 2014); смещением в компетенции государственных органов различных, несовместимых функций — контроля и надзора; незавершенностью судебной и правовой реформы; обилием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях достаточно большого числа многоцелевых планов и подпрограмм, что приводит к распылению сил и средств; нерешенностью проблемы создания единой методической и информационной базы, а также технологии (общих процедур) осуществления государственного контроля и т. д.

Для преодоления указанных негативных факторов жизненно необходима комплексная, последовательная научно обоснованная деятельность государственных и негосударственных структур в сфере охраны права, т. е. нужна специальная правоохранительная политика, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В связи с этим, на наш взгляд, назрела настоятельная потребность в формировании *концепции правоохранительной политики*, под которой можно понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации правоохранительной деятельности в современной России, пути повышения эффективности правоохранительной системы в целом. Именно в рамках данной концепции важно рассмотреть модели более результативного взаимодействия субъектов правоохранительной политики — как структур власти, так и структур гражданского общества. Только при тесном и четком взаимообеспечении названных субъектов возможен прорыв в повышении качества правоохраны.

При формировании сбалансированной концепции правоохранительной политики на федеральном и региональном уровнях необходимо учитывать два основополагающих момента.

Во-первых, федеральная и региональная правоохранительная политика — это не самостоятельные виды правовой политики, а всего лишь одно из направлений единой политики государства. При этом вектор развития всей правоохранительной системы следует частично перевести с федерального на региональный и местный уровни, приблизив органы правоохраны к нуждам

регионов и муниципальных образований. Во-вторых, сама региональная правоохранительная политика должна рассматриваться не как абсолютно самостоятельная, обособленная политика, а лишь как направление, дополняющее и развивающее общефедеральную правоохранительную политику нашей страны. В связи с этим говорить о региональной правоохранительной политике правомерно лишь в ее системной взаимосвязи с общей правоохранительной политикой и в прямой зависимости от общей правовой политики России на федеральном уровне.

Несмотря на то что ст. 72 Конституции РФ содержит положение, по которому вопросы обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, по нашему мнению, в целом аспектам правоохранительной деятельности и борьбы с преступностью в уставных документах большинства субъектов уделяется явно недостаточно внимания.

Однако как таковые нормативные правовые акты, в которых оговаривается порядок формирования программ по совершенствованию правоохранительной деятельности в регионах и муниципальных образованиях, появляются лишь после принятия принципиального решения об их разработке в виде властно-распорядительных документов различного характера и уровня, определяющих, в какие сроки, кому конкретно и что необходимо сделать. При этом многие их положения объективно могут носить только индикативный (рекомендательный, недирективный) характер, что позволяет руководителям отдельных ведомств и государственных структур произвольно толковать свою роль, а также определять необходимость, степень и характер своего участия в разработке программ и реализации программных мероприятий. В настоящее время возможность их разработки, принятия и реализации предусмотрена в уставных документах всего 9 субъектов Российской Федерации, еще в 6 субъектах предусматриваются меры профилактики правонарушений, в том числе преступлений.

Пока из-за нормативной неурегулированности и отсутствия должного научного обоснования, особенно на региональном уровне, особую сложность представляет решение следующих важных вопросов:

- определение перечня проблем правоохранительной деятельности, требующих решения с позиций программного подхода, а также оптимального количества и иерархии необходимых программ и их подпрограмм;
 - определение критериев оценки целей программ и эффективности их выполнения в целом;
 - определение сроков формирования и реализации, а также очередности разработки наряду с планами основных организационных мероприятий в правоохранительных органах целевых, комплексных и других программ федерального, регионального и муниципального (городского и районного) уровней;
 - сочетание по концепции, срокам разработки и реализации названных программ с программами социально-экономического развития республики, края, области, муниципального образования (района, города);
 - выбор названия программ исходя из «дерева» их целей, а также сама процедура его построения;
-

- правовое обеспечение эффективного функционирования организационно-управленческих структур, создаваемых для разработки и руководства реализацией программ;

- выбор гарантированных и узаконенных источников ресурсного обеспечения программ на уровне субъекта РФ.

В связи с этим можно выделить следующие направления формирования региональной правоохранительной политики:

- формирование комплексной региональной правовой политики в сфере охраны права, в том числе: повышение перспективности и научной обоснованности региональной правовой политики в сфере правоохранительной деятельности; определение наиболее эффективных средств реализации региональной правовой политики в сфере охраны права и обеспечения правопорядка; выявление несоответствия отдельных направлений правового обеспечения сферы охраны права потребностям и ожиданиям населения субъекта РФ, а также внутренних противоречий в организации и подходах к обеспечению деятельности правоохранительных органов в субъекте РФ; выработка прогнозов роста потребностей в охране права в зависимости от изменения социально-экономической ситуации в регионе; разработка предложений по совершенствованию региональной правовой политики в сфере внутренних дел, предусматривающих, в том числе, разработку частных концепций правового обеспечения сферы внутренних дел, деятельности органов внутренних дел и внутренних войск; обеспечение средствами нормативно-правового регулирования действия механизмов проведения административной реформы в части, касающейся правоохранительной системы; уточнение пределов полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по правовому регулированию сферы внутренних дел;

- повышение качества регионального нормативно-правового регулирования деятельности правоохранительных органов;

- повышение эффективности правового контроля в системе правоохраны на уровне субъекта РФ;

- совершенствование судебно-исковой работы;

- повышение качества договорно-правовой работы;

- совершенствование информационно-правовой деятельности органов государственной власти субъекта РФ;

- оптимизация организационно-правовой деятельности;

- устранение имеющихся противоречий в понятийном и категориальном аппарате института правоохранительной системы Российской Федерации, используемом для законодательного закрепления отдельных ее элементов в субъектах РФ;

- приведение имеющихся региональных нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты правоохранительной деятельности, в соответствие с федеральным законодательством;

- принятие федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором законодательно были бы определены понятие общественного порядка, формы участия граждан в охране общественного порядка, задачи и принципы правоохранительной деятельности в субъекте РФ.

Региональная правоохранительная политика должна строиться на тех же принципах, что и вся правовая политика, и в первую очередь на принципах планомерности, последовательности, постепенности и преемственности, которые, по нашему мнению, с учетом специфики правоохранительной деятельности, должны выражаться в следующем:

- разработка четкой концепции федеральной и региональной правоохранительной политики;
- разработка четких программ и планов осуществления мероприятий реформирования правоохранительной политики, в том числе в регионах (оперативных, краткосрочных, среднесрочных, долгосрочных и стратегических);
- глубокий, в первую очередь научный, анализ существующей правоохранительной политики с целью выявления «отживших» и потенциально «живучих» мер;
- четкое формулирование целей и задач, а также принципов, на которых будет строиться новая правоохранительная политика в субъекте РФ;
- переосмысление функций правоохранительных органов (например, не следует возлагать на правоохранительные органы абстрактную задачу борьбы с преступностью, как это сплошь и рядом происходит сейчас. С них должны спрашивать только за выполнение конкретных правовых функций: раскрытие и расследование преступлений, поддержание обвинения, обеспечение недопустимости уголовного преследования невиновных людей и т. д.);
- разработка и внедрение в практику новых методов правоохранительной политики;
- установление правовых форм и средств по контролю за деятельностью правоохранительных органов со стороны населения субъекта РФ;
- обеспечение дополнительного финансирования мер по охране права и поддержанию правопорядка из средств регионального бюджета;
- четкое разделение компетенции и полномочий федеральной и региональной правоохранительной политики и т. д.

Особо следует подчеркнуть, что эффективность механизма функционирования правоохранительной системы субъекта РФ должна достигаться не только расширением круга участников правоохранительной деятельности, но и подведением необходимой финансовой и материальной базы под уже существующую систему. В качестве одного из важнейших направлений совершенствования региональной правоохранительной политики должно выступать совершенствование и развитие взаимодействия правоохранительных органов и субъектов гражданского общества в лице региональных общественных организаций, предприятий и учреждений, местного населения.

Таким образом, одними из важнейших задач российской правоохранительной политики сегодня должны являться: нахождение оптимального баланса федерального и регионального компонентов в построении системы правоохраны; приближение органов правопорядка к структурам гражданского общества, к населению регионов и муниципальных образований; обеспечение реальных правовых механизмов по контролю за деятельностью сотрудников правоохранительных ведомств со стороны общественных организаций, СМИ, граждан; демократизация охранительной функции государства в целом.

В.В. Елистратова,
*кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной
юридической академии
kdf@sgap.ru*

Проблемы и перспективы реализации правоохранительной политики в современной России

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.

Необходимость разработки концепции правоохранительной политики в Российской Федерации обусловлена существующими проблемами в сфере правоохранительной деятельности, а также острой потребностью в разработке ее важнейших направлений на общетеоретическом и отраслевом уровнях. Системный подход и комплексный анализ при исследовании проблем в данной области будут способствовать выявлению путей и перспектив реализации правоохранительной политики в нашей стране.

На общетеоретическом уровне явно требуется совершенствование самого понятийного аппарата, поскольку в определениях таких основных понятий, как «правоохранительная система», «правоохранительный орган», «правоохранительная служба», «правоохранительная функция» и других допускаются сегодня некоторые разночтения, что способствует неточному пониманию конкретных явлений. Необходимо также четко разграничивать понятия «охрана права» и «защита права», рассматривая при этом защиту права как элемент правоохраны.

Чрезвычайно важным на современном этапе представляется стратегическое планирование реализации правоохранительной политики посредством правового регулирования. Необходимо укреплять юридические гарантии, способствующие осуществлению стратегических целей и задач правоохранительной политики России.

Реализация правоохраны связана, прежде всего, с ее субъектами. Остро стоит вопрос кадрового состава, его обучения и совершенствования. Стержневой проблемой сегодняшнего дня является определение ответственности субъектов правоохранительной политики в рамках осуществляемой ими деятельности.

Особая роль отводится повышению значимости суда в обществе. Высокий процент неисполнения судебных решений — показатель слабой эффективности его деятельности.

Что касается сферы борьбы с преступностью, требуется активизация превентивной деятельности и более строгий контроль выявления и раскрываемости преступлений. Борьба с коррупцией предполагает не «отчетность для галочки», а создание жесткого правового механизма, основанного на

прозрачной юридической ответственности лиц, совершивших преступление. Необходимо пересмотреть сроки лишения права занимать определенные должности в сторону их значительного увеличения.

Сравнительный метод в исследовании проблем правоохранительной политики приобретает особую значимость. Он призван сыграть существенную роль в критическом анализе современного опыта зарубежных стран, в том числе постсоветских государств в сфере правоохранительных отношений, а также в организации международного сотрудничества в области правоохранительной политики. Этот опыт по ряду злободневных аспектов деятельности правоохранительных органов, особенно в сфере борьбы с организованной преступностью и международным терроризмом, позволит в последующем решать отдельные задачи и проблемы внедрения в законодательство и правоохранительную политику России апробированных оптимальных решений, средств и методов.

В настоящее время правоохранительная система в России еще не сформировалась, однако объект важно изучать во взаимосвязях с окружением, выявляя причины и резервы его развития, источники функционирования. Системный подход позволит определить способы поддержания стабильного состояния правоохранительной системы, ее способности адаптироваться к воздействию внешней среды.

Повышение степени легитимности правоохранительной политики невозможно без взаимодействия между государством и институтами гражданского общества, личной активной позиции граждан, оздоровления нравственного состояния общества.

В.П. Беляев,

доктор юридических наук, профессор Юго-Западного государственного университета

Г.С. Беляева,

*кандидат юридических наук, доцент Юго-Западного государственного университета
belvp46@mail.ru*

Правоохранительный орган и правоохранительная система: некоторые проблемы в определении понятий

147

В контексте обсуждения правоохранительной практики современной России хотелось бы привлечь внимание к следующей проблеме. В условиях функционирования современного государственного механизма требуется четкое представление о системе государственных органов, на которые возложена конституционная обязанность охраны законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями (правоохранительная деятельность), т. е. о правоохранительных органах.

Однако, как это ни парадоксально, в законодательстве отсутствует формулировка понятия «правоохранительный орган», нет и перечня названных

органов, что не дает возможности определить их систему. Не случайно поэтому среди ученых и практических работников нет единого мнения о системе правоохранительных органов, по-прежнему ведутся споры об отнесении к их числу того или иного органа.

Анализ научных публикаций и юридической практики дает основание для вывода о том, что правоохранительные органы обладают рядом существенных признаков. Однако они не унифицированы и фактически соответствуют личным взглядам каждого автора. Думается, что именно поэтому в число правоохранительных органов включаются общественные объединения, казацкие общества, органы ЗАГС, частные детективы, нотариат, адвокатура и т. п.

Со своей стороны полагаем, что в число признаков, характеризующих сущность правоохранительного органа, необходимо включить следующие.

Во-первых, государство осуществляет свои функции в определенных формах, одной из которых является правоохранительная деятельность. Следовательно, правоохранительный орган — это всегда государственный орган, специально создаваемый для охраны норм права от каких-либо нарушений (*цель деятельности*); во-вторых, его организация и деятельность регламентируется специальным законодательным актом (*нормативная база деятельности*); в-третьих, он осуществляет свою деятельность не в произвольной форме, а с соблюдением установленных законом правил и процедур, строго регламентированных законом (*процессуальная форма деятельности*); в-четвертых, он наделен государственно-властными полномочиями (*властный характер деятельности*).

При определении системы правоохранительных органов также имеются определенные трудности, связанные, как правило, с несовершенством и противоречивостью законодательства. Тем не менее следует проводить четкое различие между понятиями «система правоохранительных органов» и «правоохранительная система», поскольку первое — лишь составная часть второго.

Представляется, что классификация правоохранительной системы Российской Федерации должна выглядеть таким образом: а) судебные органы (все суды, входящие в судебную систему Российской Федерации); б) собственно правоохранительные органы (полиция, прокуратура, ФСБ, таможенные органы и другие); в) иные органы, осуществляющие правоохранительные функции (налоговая служба, адвокатура, нотариат и т. д.).

В заключение отметим, что исследуемая проблема не является только теоретической и имеет важное прикладное значение. Так, ст. 317 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, но, как уже отмечалось, до настоящего времени нет единого подхода к определению понятия «правоохранительный орган», что создает серьезные затруднения для правоприменителя.

Представляется, что рассматриваемая тема не может быть исчерпывающе исследована в рамках настоящей статьи. Еще раз обратив внимание на проблему, авторы надеются на ее широкое обсуждение учеными и практиками.

Д.С. Семикин,
*кандидат юридических наук, помощник судьи
Двенадцатого арбитражного
апелляционного суда
dmitrysemikin@rambler.ru*

Роль суда в правоохранительной политике*

Суд, выступая ядром системы правоохранительных органов, играет заметную роль в правоохранительной политике. Нередко именно суд посредством принятия судебных актов «подводит итог» всей работы органов правоохраны, а иногда и сам дает оценку их деятельности (например, частные определения суда в гражданском процессе).

В связи с этим очень важна та часть правоохранительной политики, которая направлена на совершенствование судебной деятельности. То, насколько качественно и своевременно суд рассматривает возникающие споры, является определяющим фактором эффективности правоохранительной деятельности государства.

Учитывая, что в основе правоохранительной политики заложены интеграционные начала и в силу своей природы она способна объединить для достижения общих правоохранительных задач многие разновидности правовой политики, считаем, что именно судебная политика должна занять центральное место в правоохранительной политике России.

Под судебной политикой понимается научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного правосудия, по выработке и реализации комплекса мер в области судебной деятельности.

Полагаем, что в качестве направления правоохранительной политики в сфере осуществления правосудия необходимо уделить внимание деятельности, направленной на снижение нагрузки в судах. Для этого следует, прежде всего, на законодательном уровне закрепить научно обоснованные нормы нагрузки судей и работников аппарата суда.

Принятие названной меры приведет к оптимизации численного состава судей во всех судах, поскольку сразу станет ясно – в каких судах судьи работают с предельной нагрузкой, а в каких – с нагрузкой «ниже среднего». На основе полученных данных станет возможным перераспределение кадровых резервов, что в конечном итоге должно привести к «выравниванию» средней нагрузки по всем судам страны.

Думается, что при таком подходе у судьи появится больше времени для изучения материалов дела, научной литературы, законодательства и т. д. В итоге повысится качество принимаемых судебных актов.

На наш взгляд, такой путь является одним из оптимальных для достижения целей и реализации задач, обозначенных в Концепции правоохранительной политики в Российской Федерации.

* *Статья написана при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156).*

К юбилею Владислава Игоревича Пороха

Историческая и научная общественность России и Саратова отмечает 65-летие со дня рождения видного ученого, доктора исторических наук, профессора Владислава Игоревича Пороха.

Владислав Игоревич родился в Астрахани 11 октября 1946 г. Успешно окончив в 1965 г. среднюю школу № 19 г. Саратова, поступил в СГУ на исторический факультет. Затем работал в школе № 1 г. Саратова преподавателем истории. В 1971 г. в г. Ростове-на-Дону поступил в аспирантуру на исторический факультет университета. С января 1974 г. по настоящее время работает профессором кафедры теоретической и прикладной политологии СГЮА. В 1973 г. им была защищена кандидатская диссертация на тему: «Общественно-политическая и литературно-издательская деятельность И.С. Аксакова в годы первой революционной ситуации». В 1999 г. защитил докторскую диссертацию на тему: «М.И. Семевский в общественной жизни России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в.».

Сфера его научных интересов — история России XIX в., а в последнее время — политические процессы в современной России. В.И. Порох опубликовал свыше 50 научных работ, издал две монографии, последнюю в соавторстве в 2010 г. «III отделение при Николае I». В.И. Порох принимает активное участие в конференциях и конгрессах, проходящих в России и странах СНГ, является членом научного политологического общества.

Трудовая деятельность В.И. Пороха отмечена наградами: он ветеран труда, Почетный работник Высшего и профессионального образования РФ, награжден почетной грамотой губернатора за длительную и безупречную работу в стенах академии.

Своим добросовестным трудом В.И. Порох снискал высокий авторитет в академии. Профессорско-преподавательский состав, Совет Ветеранов, друзья и студенты искренне желают Владиславу Игоревичу здоровья, благополучия и новых успехов в воспитании студенчества и в научной работе.

А.Н. Улиско,
*кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной юридической
академии*