

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 России
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 (49) • 2012

САРАТОВ • МОСКВА

Уважаемые коллеги!

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

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



А.В. Малько

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



К.Е. Игнатенкова

Заведующий редакцией,
заместитель
директора СФ ИГП РАН



Е.А. Игнатенков

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

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

К рукописи обязательно должны прилагаться:

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

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

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

Рукописи и рецензии авторам не возвращаются.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

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

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

<i>Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В. (г. Волгоград)</i>	
Права человека и его индивидуальные свободы: общее и отличительное	8
<i>Асатиани Д.В. (г. Волгоград)</i>	
Принцип равенства в правотворческой процедуре	13
<i>Хижняк В.С. (г. Саратов)</i>	
Основные направления оптимизация правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации	17
<i>Командирова Т.Г. (г. Саратов)</i>	
Избирательное законодательство в субъектах Российской Федерации: вопросы систематизации и кодификации	21
<i>Ализода З.М. (г. Душанбе)</i>	
Некоторые аспекты эволюции парламентаризма в Республике Таджикистан	25

ОТРАСЛЕВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Мирошник О.А. (г. Самара)</i>	
О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции	30
<i>Понизова Е.В. (г. Москва)</i>	
Совершенствование правового механизма современной миграционной политики России	34
<i>Евстифеева Е.В. (г. Саратов)</i>	
Механизм противодействия преступлениям против личности	37
<i>Сергун Е.П. (г. Саратов)</i>	
Научное определение экстремистской идеологии как первоначальный этап разработки эффективной уголовно-правовой политики в сфере обеспечения безопасности конституционного строя Российской Федерации	40
<i>Воробьев С.М. (г. Рязань)</i>	
Дискриминация в трудовых правоотношениях в России	45
<i>Гришина Я.С. (г. Саратов)</i>	
Социальное предпринимательство как правовая модель реформирования социально-правовой политики государства	52

ПРАВАЗАЩИТНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

<i>Малько А.В. (г. Саратов), Виноградова В.С. (г. Краснодар)</i>	
Переименование милиции в полицию в контексте формирования правозащитной политики в современной России	56
<i>Игнатенкова К.Е. (г. Саратов), Кадомцева А.Е. (г. Санкт-Петербург)</i>	
Защита экологической безопасности и экологических прав личности как объект международной политики	60

<i>Афанасьев С.Ф. (г. Саратов)</i>	
Право быть выслушанным в суде сквозь призму постановлений Европейского суда по правам человека	65
<i>Нырко В.В. (г. Саратов)</i>	
Правозащитная политика: понятие и концепция	70

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Комиссарова Е.Г. (г. Тюмень), Пермяков А.В. (г. Тюмень)</i>	
О гражданско-правовом менталитете российского общества	74
<i>Партугимов В.В. (г. Москва)</i>	
Политические институты России: демократия и инновации	79
<i>Исимбекова З.А. (г. Саратов)</i>	
Теоретические векторы анализа технологий электоральной конкуренции политических партий	83

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Косолапов А.В. (г. Волгоград)</i>	
Производство по рассмотрению жалоб: историко-правовые и теоретические вопросы	89
<i>Ворошилова С.В. (г. Саратов)</i>	
Уголовно-правовая политика дореволюционной России в сфере борьбы с женской преступностью	93
<i>Вяселев Р.Р. (г. Саратов)</i>	
Эволюция фабричного законодательства Англии XIX века в сфере регулирования труда малолетних работников	98
<i>Колесникова А.Ю. (г. Благовещенск)</i>	
Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 40-е и 50-е годы XX века	102

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

<i>Малый А.Ф., Гулина В.В.</i>	
Децентрализация как функция местного самоуправления	110
<i>Муратова Н.Г.</i>	
К вопросу о взаимосвязи современных видов судопроизводств	116
<i>Шайхутдинова Г.Р.</i>	
К вопросу о правоотношении государственного иммунитета и его субъектах	119

Трибуна молодого ученого

<i>Шокарова З.М. (г. Пятигорск)</i>	
Особенности государственного управления в условиях трансформации современного общества	124
<i>Айрапетян А.С. (г. Саратов)</i>	
Правовое положение русского языка в решениях Конституционного Совета Республики Казахстан	130

<i>Мухина М.В. (г. Саратов)</i>	Равенство правовых возможностей участников закупок как основополагающий принцип контрактных отношений	133
<i>Николаев А.Н. (г. Саратов)</i>	Основные тенденции влияния конституционных принципов правосудия на арбитражное процессуальное право	137
<i>Соснин Д.П. (г. Ульяновск)</i>	Динамика уровня политической конкуренции на выборах главы местной администрации (на примере муниципального образования «Город Ульяновск»)	141
<i>Узденов М.М. (г. Пятигорск)</i>	Некоторые вопросы становления российского гражданского общества в период трансформации	145

ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Улиско А.Н. (г. Саратов)</i>	Рецензия. Ковалева Н.Н. Государственное управление в информационной сфере : монография. — Саратов, 2011. — 224 с.	150
---------------------------------	--	-----

CONTENT

LEGAL POLICY AND HUMAN RIGHTS IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

<i>Rostovshchikov I.V., Rostovshchikova O.V. (Volgograd)</i>	The human rights and individual freedoms: common and different features	8
<i>Asatiani D.V. (Volgograd)</i>	The principle of equality in a rule-making procedure	13
<i>Khizhnyak V.S. (Saratov)</i>	The basic ways of optimization of the legal policy of the Russian Federation in context of globalization	17
<i>Komandirova T.G. (Saratov)</i>	The electoral legislation of the subjects of the Russian Federation, issues of systematization and codification	21
<i>Alizoda Z.M. (Dushanbe)</i>	Some aspects of the evolution of parliamentarism in the Republic of Tajikistan	25

FIELD ASPECTS OF LEGAL POLICY

<i>Miroshnik O.A. (Samara)</i>	Some aspects of constitutional concept of discretion	30
<i>Ponizova E.V. (Moscow)</i>	Improvement of a legal mechanism of modern migratory policy of Russia	34
<i>Evstifeeva E.V. (Saratov)</i>	The counteraction mechanism to the crimes against the personality	37

Sergun E.P. (Saratov)	Scientific definition of extremist ideology as the initial stage of the development of effective criminal law policy in the protection of the Russian Federation constitutional system	40
Vorobyev S.M. (Ryazan)	Discrimination in labor legal relationship in Russia	45
Grishina Y.S. (Saratov)	Social entrepreneurship as a law model of reforming the social law policy of the state	52

LAW-PROTECTIVE POLICY IN MODERN RUSSIA

Malko A.V. (Saratov), Vinogradova V.S. (Krasnodar)	Renaming militia to policy in the conditions of forming of law-protective policy in modern Russia	56
Ignatenkova K.E. (Saratov), Kadomtceva A.E. (St. Petersburg)	Protection of ecological safety and ecological human rights as the object of international policy	60
Afanasiev S.F. (Saratov)	The right to be listened in court through a prism of decisions of the European Court of Human Rights	65
Nyrkov V.V. (Saratov)	Law-protective policy: notion and conception	70

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Komissarova E.G., Permyakov A.V. (Tyumen)	About the civil-law mentality of the Russian society	74
Partugimov V.V. (Moscow)	Russia's political institutions: democracy and innovation	79
Isimbekova Z.A. (Saratov)	Theoretical vectors analysis of technologies of electoral competition of political parties	83

HISTORICAL ASPECT OF LEGAL POLICY

Kosolapov A.V. (Volgograd)	The proceedings in examination of complaints: historical-legal and theoretical issues	89
Voroshilova S.V. (Saratov)	Criminally legal policy of pre-revolutionary Russia in sphere of the struggle against female criminality	93
Vyaselev R.R. (Saratov)	Evolution of factory legislation in England of the 19th century in regulating the labor of child workers	98
Kolesnikova A.Y. (Blagoveshchensk)	Lawful politics of Soviet State as regards persons with disabilities in the period 1940s and 1950s XX century	102

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL
ESTABLISHMENTS OF RUSSIAN FEDERATION –
KAZAN (VOLGA REGION) FEDERAL UNIVERSITY
LAW FACULTY**

<i>Malyy A.F., Gulina V.V.</i>	Decentralization as a function of local government	110
<i>Muratova N.G.</i>	To the question of connection of modern kinds of legal procedures	116
<i>Shaikhutdinova G.R.</i>	On the relationship state immunity and its regions	119

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

<i>Shokarova Z.M. (Pyatigorsk)</i>	Peculiarities of state governance in the conditions of transformation of modern society	124
<i>Airapetyan A.S. (Saratov)</i>	Legal position of the Russian language in the Kazakhstan Republic Constitutional Counsel decisions	130
<i>Mukhina M.V. (Saratov)</i>	The equality of legal opportunities of the participants of procurement as a basic principle of contractual relations	133
<i>Nikolaev A.N. (Saratov)</i>	The basic tendencies of influence of constitutional principles of justice on arbitration procedural law	137
<i>Sosnin D.P. (Ulyanovsk)</i>	Changes in the level of political competition in elections of the head of local administration (case municipality «City of Ulyanovsk») . . .	141
<i>Uzdenov M.M. (Pyatigorsk)</i>	Some questions of forming of Russian civil society in the period of transformation	145

SURVEYS AND REVIEWS

<i>Ulisko A.N. (Saratov)</i>	Review. Kovaleva N.N. State governance in information sphere : monograph. Saratov, 2011. 224 p.	150
------------------------------	--	-----

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ •

И.В. Ростовщиков,

доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой теории и истории права
и государства Волгоградского
государственного университета
rostbox@list.ru

О.В. Ростовщикова,

кандидат юридических наук, судья
Волгоградского областного суда
rostvolga@inbox.ru

Права человека и его индивидуальные свободы: общее и отличительное

***Аннотация:** статья посвящена вопросу соотношения фундаментальных прав человека и его свобод. Охарактеризована общность прав и свобод личности и одновременно их специфика.*

***Ключевые слова:** права человека, индивидуальные свободы, международные акты, демократическое общество, реализация прав и свобод.*

***Summary:** the article is dedicated to the question of the correlation of the fundamental human rights and freedoms. The community of the rights and freedoms of a person and at the same time their specificity are characterized here too.*

***Key words:** the human rights, the individual freedoms, the international statements, a democratic society, the realization of rights and freedoms.*

Демократия как форма государства формировалась под воздействием различных факторов экономического, политического, идеологического и иного характера. Едва ли не решающее влияние на становление народовластия и правовой государственности оказали идеи прав человека и усилия прогрессивных сил по их практическому воплощению. Особую роль сыграли права первого поколения — провозглашенные ранними буржуазными революциями правовые возможности в сфере индивидуальной и политической жизни. Именно они изначально закреплялись в английском Билле о правах 1689 г., во Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г., в Билле о правах, внесенном в Конституцию США в 1789 г. и ратифицированном в 1791 г. и т. д.

Довольно долго либеральной политико-правовой теорией права первого поколения, прежде всего гражданские, считались подлинными (при этом социально-экономические права — «мнимыми»)¹. Встречалось их обозначение в качестве «прав свободы»². И по сей день они подчас именуются в науке

¹ См. об этом: Глухарева Л.И. Права человека в современном мире. М., 2003. С. 46–47.

² См.: Гессен В.М. О правовом государстве // Антология мировой правовой мысли : в 5 т. Т. 5. Россия конца XIX–XX в. М., 1999. С. 290.

как фундаментальные, как «негативные», т. е. выражающие независимость личности в определенных действиях от власти государства, обозначающие пределы его невмешательства в область природно-суверенного самовыражения личности. Не случайно многие юридические возможности человека, преимущественно в сфере частной жизни, формировались в буржуазном конституционном законодательстве не в виде прав, а в виде свобод (совести, мысли и др.), а иногда и непререкаемых принципов (уважение достоинства, презумпция невиновности и др.).

Сущностных отличий между правами и свободами, казалось бы, нет: и те и другие выступают основными элементами правового положения личности и предполагают правомерные притязания индивида на материальные, духовные и прочие блага. Но все же в том, что касается свобод личности (в целом это относится и к современному законодательству демократических стран), как правило, традиционно устанавливаются лишь общие критерии и направления обладания и пользования индивидом благами, лежащими в их основе. Субъективное право, как справедливо отмечено в науке, в сравнении есть более строгая мера дозволенного поведения, ограничивающая всякое иное вне этой «меры» поведение с целью удовлетворения возникающих потребностей¹.

Примечательно, что провести жесткое разграничение между правами и свободами личности, особенно на современном этапе развития демократии, весьма затруднительно. И те и другие предполагают основанные на законе притязания личности на соответствующие материальные, духовные и иные блага. Между тем одна немаловажная закономерность в отличиях все же прослеживается. И это имеет определенный прикладной оттенок.

Термином «право» (субъективное) обычно определяются довольно конкретные дозволенные законом действия человека или его состояния. Например, право на жилище, на труд, на участие в управлении государством, на судебную защиту, на личную неприкосновенность, на признание невиновности до решения суда и др. Относительно свобод, что сложилось исторически и сохранилось в законодательстве правовых государств, традиционно устанавливаются лишь самые общие критерии и направления пользования индивидом благами, опосредованными свободами. Гражданин по своему усмотрению пользуется свободой, граница которой детально не определяется, государство не препятствует осуществлению свобод, создавая лишь надлежащие условия их реализации².

Следует отметить, что наличие конституционно закрепленных демократических свобод человека и близких к ним по содержанию прав человека есть один из политико-правовых атрибутов гражданского общества. Такого рода права и свободы человека характеризуются высокой моральной ценностью. Как верно отмечает А. Хеллер, «при простом перечислении прав от внимания наблюдателя ускользает один немаловажный факт. Дело в том, что нравственный подтекст прав со временем меняется так же, как меняется и нравственный смысл так называемых свобод. Да и сами права находятся

¹ См.: *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. М., 1992. С. 149.

² См.: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 234.

в сложном отношении друг с другом: есть права основные и есть частные, вытекающие из основных. Только те права, которые находятся на верхушке иерархической лестницы, имеют абсолютную моральную ценность»¹.

Гражданские права и свободы человека, как уже отмечалось, напрямую связаны с сущностью правового государства, гражданского общества. «Основной принцип правового, или конституционного государства, — писал Б.А. Кистяковский, — состоит в том, что государственная власть в нем ограничена. В правовом государстве власти положены определенные пределы, которые она не должна и не может преступить. Ограничение власти в правовом государстве создается признанием за личностью неотъемлемых, ненарушимых, неприкосновенных и неотчуждаемых прав»².

Другими словами, демократическое общество признает в теории и на практике важность существования во взаимосвязях государства и личности не только круга отношений, предусматривающих предоставление личности «права на действие» с целью пользования определенными благами, но также и отношений с невмешательством власти в жизнь индивида, т. е. «права на свободу от» контролирующей человека «интервенции» государства и его органов. Концептуально такая позиция обосновывается давно. Та возможность индивидуального проявления личности, которая остается за вычетом правовых ограничений, отмечал Г. Еллинек, образует сферу свободы лица. Эта свобода имеет не только фактический характер. В силу ограничения государственной власти и признания личности она имеет правовую санкцию. Фактическое состояние свободы, в которой находится предоставленный самому себе человек, превращается в правовое состояние вследствие признания только ограниченного подчинения.

Существование ограничений, являвшихся особенно тягостными для индивида, исторически обусловило требование признания определенных прав свободы. Так, принуждение в делах веры и цензура вызвали стремление к свободе совести и печати; вследствие полицейского вмешательства и запретов люди стали требовать, в качестве особых прав свободы, неприкосновенности частного жилища, соблюдения почтовой тайны, права собраний и сходок свободы передвижения и т. д. В данном случае речь идет не об отдельных правах, а только об особо признанных направлениях индивидуальной свободы, которая сама по себе едина и означает свободное от вмешательства государства состояние индивида. В силу такого своего положения лицо приобретает притязание на отмену всех нарушающих свободу распоряжений государства³.

Необходимо сделать оговорку, что сама личная (индивидуальная) свобода в науке обычно рассматривается в двух основных смыслах. Прежде всего имеется в виду институт демократии; часть культурной, экономической, политической, правовой и иной социальной среды, в условиях которой

¹ Хеллер А. Свобода как высшая идея // Российский бюллетень по правам человека. 1994. Вып. 2. С. 7.

² Кистяковский Б.А. Лекции по государственному праву (Общее и особенное). М., 1908. С. 34.

³ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1: Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 274.

свободно живет человек; круг общественных связей, выражающих такие неотъемлемые от индивида блага, как честь, достоинство, личная жизнь; личная безопасность; личная неприкосновенность; физическая, моральная и духовная целостность и др. В этом понимании личной свободы (в широком объективном смысле) демократическое правовое положение личности есть ее юридическая объективация, составная часть, где личность проявляет себя через реализацию неотъемлемых прав и свобод.

Попутно заметим, что в марксистско-ленинской юридической науке, где главенствовало отвергающее естественно-правовое понимание прав и свобод человека узкое позитивистское суждение о них, утверждалось, что «правовая свобода — это границы свободы человека, которые очерчены государством юридическими средствами», что свобода, сформулированная государством, является «фокусом всех других форм социальной свободы»¹. В демократическом обществе напротив — сама свобода видится источником всякого права, масштабы которого подчинены свободе, которая, по мнению В.С. Соловьева, есть «самостоятельность человека в его деятельности»².

В узком же правовом смысле личная свобода означает лишь возможность выбора личностью конкретных форм организации частной жизни и вариантов поведения на основе проявления собственной воли и без каких-либо произвольных ограничений, вмешательства или посягательства со стороны иных лиц или целиком государства. В правовом значении она выступает в виде закрепленной законом свободы индивида пользоваться определенным благом и находится в неразрывном единстве и взаимодействии с другими правами и свободами, прежде всего составляющими правовой статус личной свободы, т. е. гражданскими. В концепции прав и свобод человека свобода индивида выступает как его правовая возможность делать все, что не нарушает прав и свобод других лиц.

Современный взгляд ученых-юристов на субъективные гражданские свободы в целом аналогичен вышеизложенному. Так, по мысли французского ученого-конституционалиста Ф. Люшера «свобода есть такое право, которое можно противопоставить другому лицу, впрочем, как и обществу в целом. Пользование ею предполагает воздержание других от препятствующих этому пользованию действий»³. В итоге «следует трактовать свободу прежде всего как право требовать от других воздержаться от определенных действий»⁴. В современной отечественной юриспруденции такой взгляд в принципе целиком разделяется⁵.

При определении отличий между правами личности и ее свободами все же нельзя считать, что те и другие, как элементы ее правового статуса, есть явления различные. Так, любое конституционное право личности есть ее определенная свобода в той или иной сфере общественных отношений, а соответственно этому любая конституционная свобода — это право

¹ Социалистическая концепция прав человека. М., 1986. С. 47.

² Соловьев В.С. Соч. : в 2 т. М., 1990. Т. 1. С. 594.

³ Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. С. 82–83.

⁴ Там же. С. 83.

⁵ См., например: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации : учебник для вузов. М., 2005. С. 12–13.

индивида на блага материального, духовного, физиологического характера. При этом одна и та же естественная и официально признаваемая возможность человека далеко не всегда однозначно фиксируется нормативно. Например, как совершенно идентичные по смыслу встречаются в законодательных актах разных стран формулировки «свобода союзов» и «право на объединение». А субъективная свобода может даже включать в себя субъективное право. Так, по Конституции Российской Федерации (ст. 28) свобода совести и свобода вероисповеданий включает право исповедовать индивидуально или совместно с другими религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. В свою очередь субъективное право может иметь совершенно очевидное значение индивидуальной свободы. Характерным свидетельством тому выступает ст. 26 Конституции РФ, где говорится: «Каждый вправе определять и указывать национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию национальной принадлежности».

Примечательно, что как в международном, так и в внутригосударственном законодательстве субъективные свободы довольно часто формулируются в виде «права на свободу», т. е. права на свободные действия человека в той или иной сфере. Например, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹ записано, что «каждый имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций» (ч. 1 ст. 20), в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.²: «Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии» (ч. 1 ст. 18). Конституция РФ в рамках гарантируемой свободы слова (ст. 29) указывает, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Важно то, что с точки зрения реализации индивидуальные свободы в отличие от прав личности по своей сути и своему содержанию должны быть вне регламентированных законом процедур реализации. Иначе говоря, реализация свобод не должна в принципе зависеть от вынесения разрешительных, регистрационных и иных правоприменительных актов органов власти с оправданием этого интересами государственного контроля за реализацией, задачами обеспечения общественной безопасности и др. Свободы личности призваны осуществляться в сугубо инициативном режиме, ограничиваясь лишь рамками демократического правопорядка, правами и свободами иных лиц³. В противном случае они утрачивают свой смысл и свое звучание как особых, «независимых» прав человека и необходимость их законодательной регламентации именно как его свобод наряду с его правами.

¹ См.: Международные акты о правах человека : сборник документов. М., 2002. С. 38–43.

² См.: Там же. С. 52–68.

³ См., например: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Saarbrücken, 2011. С. 157–159.

Д.В. Асатиани,
судья Волгоградского областного суда,
соискатель Волгоградского
государственного университета
asatiani@mail.ru

Принцип равенства в правотворческой процедуре

Аннотация: статья посвящена формам проявления принципа правового равенства в правотворческой деятельности. Рассматриваются особенности равенства в таких правотворческих процедурах, как законодательный процесс, правотворчество органов исполнительной и судебной власти.

Ключевые слова: равенство, процедура, правотворчество, голосование, Конституция, суд.

Summary: the article is devoted to forms of manifestation of legal equality principle in a rule-making activity. The specialties of equality in such rule-making procedures as a law-making process and a rule-making of organs of executive and judicial power are examined.

Key words: equality, procedure, law-making, voting, Constitution, court.

Несмотря на универсальность равенства как правового принципа, в различных юридических процедурах оно проявляет себя далеко не одинаковым образом. Если в судебном процессе равенство выступает в качестве одного из основных начал и имеет несколько форм реализации, то в рамках другой важнейшей юридической процедуры современного общества, а именно правотворческой, элементы равенства скорее являются скрытыми и нуждаются в специальном выявлении.

В теоретических исследованиях, посвященных правотворчеству, принцип равенства, как правило, вообще не упоминается. К принципам правотворчества относят, например, демократизм, законность, гуманизм, профессионализм, техническое совершенство принимаемых актов¹. Называются также разделение властей, верховенство Конституции РФ, федерализм, научная обоснованность, системность, предсказуемость, планомерность и др.² Подобная ситуация интерпретируется двояко. Во-первых, это может означать, что в данной сфере общественных отношений такое явление, как правовое равенство, вообще не встречается. Во-вторых, сказанное может свидетельствовать о том, что в правотворческой процедуре равенство имеет место, но его нормативное закрепление является фрагментарным и непоследовательным, в силу чего исследователи не обнаруживают равенства в качестве руководящей, основополагающей идеи.

С нашей точки зрения, поскольку равенство имеет отношение к самой природе права как социального и культурного явления³, можно предположить, что хотя бы отдельные его проявления должны обнаруживаться в любых сферах правового регулирования, включая юридические процедуры.

¹ См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М., 2001. С. 665.

² См.: Мазуренко А.П. Региональная правотворческая политика / под ред. А.В. Малько. Ставрополь; Минеральные Воды, 2006. С. 36–39.

³ См.: Зайков Д.Е. Равенство: новое содержание и значение для современного общества и государства // Государство и право. 2011. № 2. С. 101–106.

Следует отметить, что такой основополагающий вид юридической деятельности, как правотворчество, в Российской Федерации вообще не получил системного правового урегулирования. Общие принципы правотворчества, включая перечисленные выше, нигде нормативно не зафиксированы. Если не считать предельно общих конституционных положений, вопросы правотворческой процедуры в России регулируются даже не законами, а подзаконными актами, главным образом регламентами (Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Регламент Правительства РФ и др.). Таким образом, принципы правотворческой процедуры как таковые в российском законодательстве нормативного выражения не имеют — существуют лишь частные правила отдельных видов правотворческих процедур.

Что касается общего конституционного положения о равенстве перед законом и судом, то в сфере правотворческой процедуры оно также не срабатывает. Как известно, ч. 1 ст. 19 Конституции РФ гласит: «Все равны перед законом и судом». Чаще всего при толковании этого текста предполагается, что под словом «все» имеются в виду индивидуальные субъекты права — граждане государства, иностранные граждане и лица без гражданства. Однако специфика правотворчества как особой юридической деятельности, заключается в том, что в нем принимают участие не граждане как таковые, а носители специальных правовых статусов. На них принцип равенства перед законом и судом если и распространяется, то сфера его применения весьма ограничена, поскольку субъекты правотворчества вступают между собой в публично-правовые отношения, построенные на иерархических основаниях.

Тем не менее можно выявить отдельные элементы равенства в рамках правотворческой процедуры, если проанализировать нормативные источники, посвященные различным видам правотворческой деятельности.

1. Законодательный процесс. Как представляется, основными формами проявления правового равенства в законотворческом процессе являются:

а) равноправие субъектов законодательной инициативы. Оно вытекает, в частности, из ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, которая предоставляет право законодательной инициативы Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения. Общим для вышеперечисленных субъектов является центральный элемент их правового статуса — право вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, которому соответствует обязанность Государственной Думы зарегистрировать поступивший законопроект и начать процедуру его рассмотрения.

Различия в статусе двух групп субъектов законодательной инициативы, предусмотренных Конституцией РФ, заключается в том, что высшие судебные органы обладают этим правом лишь по вопросам своего ведения. Из этого следует, что все остальные субъекты законодательной инициативы таким ограничением не связаны и могут вносить законопроекты по любым вопросам.

Таким образом, можно выделить два вида субъектов законодательной инициативы, наделенных соответственно общей и специальной компетенцией, причем внутри каждой из этих групп отсутствуют какие-либо различия по правовому статусу и, следовательно, имеет место равноправие;

б) равенство депутатов при голосовании. Согласно п. 1 ст. 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ при принятии решения путем голосования каждый депутат Государственной Думы имеет один голос¹. Этим обеспечивается равный вес позиции каждого из народных представителей в процессе законотворчества. Право на голосование осуществляется депутатом лично. По общему правилу, присвоение одним депутатом нескольких голосов не допускается, кроме случая, когда депутат отсутствует на заседании по уважительным причинам и передает свой голос другому депутату специальным заявлением или телеграммой с указанием того, как именно следует распорядиться этим голосом при рассмотрении палатой тех или иных вопросов (пп. 2–2.1 ст. 85 Регламента). В связи с этим недопустима практика, при которой один депутат осуществляет голосование сразу за многих отсутствующих коллег, что противоречит как принципу равенства, так и смыслу народного представительства.

2. *Подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти.* В данной разновидности правотворческой процедуры принцип равенства практически не прослеживается. Его можно обнаружить, и то с некоторой долей условности, лишь в тех случаях, когда речь идет о коллегиальном способе правотворчества. Так, Регламент Правительства РФ предусматривает возможность принятия решений на заседании Правительства путем голосования (по предложению одного из членов Правительства и с одобрения председательствующего) (п. 37)². В этом случае каждый из членов Правительства имеет один голос, и решение принимается большинством голосов. Равенство не распространяется на председательствующего, чей голос является привилегированным, поскольку имеет решающее значение при равном распределении голосов.

Впрочем, процедура голосования при правотворчестве, осуществляемом Правительством РФ, имеет лишь дополнительное значение, поскольку в соответствии с тем же п. 37 Регламента, как правило, решения принимаются «общим согласием». Из соответствующих положений Регламента не представляется возможным сделать вывод, действует ли при такой процедуре принцип равенства, иначе говоря, означает ли «общее согласие», что каждый из членов Правительства имеет право вето при принятии решения.

3. *Судебное правотворчество.* До последнего времени сам факт существования такого вида правотворчества не получал единодушного признания³. С нашей точки зрения, решающим аргументом в пользу существования

¹ См.: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801.

² См.: О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 26 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23, ст. 2313.

³ См. подробнее: Судебная практика как источник права. М., 2000.

судебного правотворчества является ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», которая называется «Обязательность судебных постановлений» и в соответствии с которой вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, а также другие их акты являются обязательными для всех без исключения¹. Таким образом, признак общеобязательности присущ всем судебным постановлениям — как индивидуальным, так и нормативным, в силу чего последние автоматически приобретают значение источников права.

В рамках конституционной юстиции принцип равенства проявляется в двух отношениях:

а) равноправие сторон. Поскольку конституционное судопроизводство построено по модели состязательного правосудия, оно основано в том числе на равноправии сторон, которые применительно к правотворческой процедуре выступают в качестве вспомогательных субъектов, обеспечивающих материал для принятия решения. Согласно ст. 35 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»² стороны пользуются в судебном заседании равными правами и возможностями для отстаивания своей позиции;

б) равенство судей. Оно следует из ряда законодательных положений: во-первых, о равном праве всех судей Конституционного Суда РФ выступать с изложением своей позиции при совещании (ст. 70 Закона); во-вторых, о принятии решений простым большинством голосов путем поименного опроса судей (ст. 72 Закона); в-третьих, о запрете для всех судей воздерживаться или уклоняться от голосования (ст. 72 Закона) и др.

Что касается правотворческой процедуры в других высших судебных органах — Верховном и Высшем Арбитражном Судах Российской Федерации, то она касается прежде всего принятия ими разъяснений по вопросам судебной практики, которые имеют обязательное значение и закрепляются в постановлениях Пленумов этих органов. Поскольку такого рода решения принимаются не по конкретным делам, а в обобщенном виде, принцип состязательности в этом случае не применяется, стороны в заседаниях не участвуют и, следовательно, равноправие сторон отсутствует. При этом равноправие судей имеет место примерно в том же объеме, что и в Конституционном Суде РФ (например, п. 3.2 Регламента Верховного Суда РФ предусматривает принятие решений Пленума Верховного Суда РФ простым большинством голосов)³.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о том, что основной формой реализации принципа равенства в рамках правотворческой процедуры является *равенство при волеизъявлении*. Оно относится главным образом к коллегиальному способу правотворчества и включает в себя как минимум две составляющие: во-первых, *равную возможность волеизъявления*, которая

¹ См.: О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13, ст. 1447.

³ См.: Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 9.

выражается в том, что все лица, входящие в состав соответствующего правотворческого органа, имеют одинаковое право выразить свою позицию, в чем никто не может им воспрепятствовать; во-вторых, *равный учет волеизъявления*, который состоит в том, что все поданные голоса, за редким исключением, имеют одинаковую силу, и каждый из них должен быть в равной мере засчитан при принятии нормативного правового акта.

В.С. Хижняк,
доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и
международного права Саратовской
государственной юридической академии
veronica_h@mail.ru

Основные направления оптимизации правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации

***Аннотация:** статья посвящена анализу основных направлений оптимизации правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации, таких как правовой мониторинг, учет национальных и интернациональных интересов России при совершенствовании ее законодательства и т. д.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правовой мониторинг, направления оптимизации, глобализация.*

***Summary:** this article analyzes the main areas of optimization of Legal Policy of the Russian Federation in the context of globalization, such as, for example, legal monitoring, taking into account national and international interests of the Russian Federation in improving its legislation, etc.*

***Key words:** legal policy, legal, monitoring, direction of optimization, globalization*

В эпоху начавшегося в XX в. процесса глобализации в межгосударственных отношениях необходимо, чтобы правовая политика государства была адекватной не только интересам самого государства, общества, но и мирового сообщества. Для этого, в первую очередь, необходимо выявить те способы и направления деятельности государственных органов, должностных лиц, которые могут способствовать оптимизации правовой политики в складывающихся условиях.

Под оптимизацией обычно понимают процесс выбора лучшего варианта из возможных, или процесс приведения системы в лучшее (оптимальное) состояние¹.

На наш взгляд, оптимизацию в праве следует трактовать как процесс приведения правовой системы государства в состояние, оптимально соответствующее сложившимся социально-экономическим и политическим условиям.

Правовую политику в теории государства и права определяют как «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма

¹ См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 2008. С. 654.

правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности»¹.

На протяжении всего XX в. процессы, происходившие в международных отношениях, оказывали огромное влияние на правовую политику государств. Такое же (если не большее) влияние международные отношения продолжают оказывать на нее и в XXI в.

Глобализация — это всемирный процесс, объединяющий национальные социально-экономические образования в единую мировую экономическую и общественную систему².

Следовательно, под *оптимизацией правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации* необходимо понимать процесс приведения научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных и муниципальных органов России по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств и достижению иных целей правового государства в состоянии, оптимально соответствующее сложившимся социально-экономическим и политическим условиям, с тем, чтобы такая деятельность была адекватна процессам, происходящим в обществе, экономике и глобальных международных отношениях.

В настоящее время можно выделить такие пути оптимизации правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации, как использование правового мониторинга и закрепление в российском праве и международных соглашениях с участием России национальных и интернациональных интересов.

Правовой мониторинг в последнее время начал применяться в нашей стране как способ рационализации законодательства, устранения в нем пробелов и противоречий.

В юридической литературе существует несколько определений правового мониторинга. Так, например, под правовым мониторингом предлагают понимать систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать результаты нормотворческого процесса, качество нормативных правовых актов и эффективность их действия³.

На наш взгляд, следует согласиться с Ю.А. Тихомировым в том, что правовой мониторинг — это структурно-информационный комплекс мер для наблюдения, анализа и корректировки механизма правового регулирования. Безусловно, правы Т.Н. Москалькова и В.В. Черников, указывающие на то, что правовой мониторинг выражается посредством деятельности именно государственных органов. Таким образом, под правовым мониторингом мы предлагаем понимать осуществляемый государственными органами структурно-информационный комплекс мер для наблюдения, анализа и корректировки механизма правового регулирования.

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. Гл. 1. М., 2009. С. 35.

² См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 1.

³ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. М., 2008. С. 235.

Использование правового мониторинга может служить и одним из направлений оптимизации правовой политики, т. к. дает возможность выявить те направления в развитии российского законодательства, которым следует уделить особое внимание, а также выбрать наилучший способ его изменения. Однако правовой мониторинг — это лишь часть процесса оптимизации правовой политики. В него должно входить также исследование (мониторинг) общественного мнения по вопросам права и правоприменения, что в совокупности с правовым мониторингом должно составить социально-правовой мониторинг. Предметом социально-правового мониторинга являются, в первую очередь, ключевые, системообразующие проблемы правовой жизни.

По большому счету, социально-правовой мониторинг дает возможность не только выявить потребность в правовом урегулировании определенных отношений, но и определить, каким образом их необходимо урегулировать, т. е. определить содержание конкретных правовых норм.

Правовой мониторинг может оказать законодателю помощь в определении тех норм права, относящихся к зарубежному законодательству, которые могли бы быть заимствованы для урегулирования общественных отношений на территории Российской Федерации, а также прогнозировании их возможной эффективности применительно к российским условиям. Для России заимствование зарубежных норм права — явление довольно традиционное, хотя это далеко не единственный путь выявления эффективности норм права. В связи с этим можно отметить, что в странах-членах Евросоюза на смену такому заимствованию давно пришла унификация права.

Говоря об использовании правового и социально-правового мониторинга как способе оптимизации правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации, следует отметить и тот факт, что он позволяет выявить национальные, а в некоторых случаях — и интернациональные интересы, закрепление которых в праве является еще одним направлением оптимизации правовой политики. Речь идет о мониторинге международного права и международных отношений.

Национальные и интернациональные интересы можно назвать движущей силой развития любой политики, в том числе и правовой. В общих чертах их можно охарактеризовать как политические идеи, отражающие интересы международного сообщества, государства, нации. В СССР, например, существовало такое понятие, как «классовый интерес». Национальные и интернациональные интересы подвержены влиянию процессов, происходящих в обществе и в международных отношениях. В случае, если они не учитываются правом, оно становится неэффективным.

В России большой вклад в разработку рассматриваемой концепции внесли И.И. Лукашук, Ю.А. Тихомиров, Г.Н. Тункин, Т.Я. Хабриева¹ и др.

Национальные интересы затрагивают вопросы, от решения которых зависит благополучие определенного государства и его населения. Большинство ученых сходятся во мнении, что национальный интерес состоит как бы из двух «компонентов»: интересов граждан и интересов государства, причем эти

¹ См.: Лукашук И.И. Указ. соч.; Глобализация и развитие законодательства. Очерки / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М., 2004; Международное право / отв. ред. Г.И. Тункин. М., 1994; Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 23.

интересы неразрывно связаны, они не противопоставляются, а дополняют друг друга. В связи с этим понятия «национальный интерес» и «национально-государственный интерес» часто употребляются в современной юридической литературе как синонимы.

Учеными-юристами часто подчеркивается значение национального интереса для формирования правовой политики государства. Так, В.М. Баранов указывает, что «национальные интересы — реальный базис правовой политики государства»¹. Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров отмечают, что национальный интерес «является главным двигателем правовой сферы»². На наш взгляд, с приведенными здесь мнениями следует согласиться, подчеркнув, однако, что национальный интерес лежит еще и в основе внутренней и внешней политики любого государства.

Интернациональные интересы также играют немаловажную роль в оптимизации правовой политики Российской Федерации. Если национальный или национально-государственный интерес — это приоритеты нации, то интернациональный интерес объединяет общие государств, мирового сообщества в целом. Растущая в настоящее время интеграция государств создает ситуацию, в которой крах интересов одного государства в международных отношениях вызывает и поражение интересов другого, поэтому национальные и интернациональные интересы тесно «переплетаются». Тем не менее между ними продолжает сохраняться определенная грань. В определенной мере (довольно значительной) национальные интересы могут совпадать с интересами всего мирового сообщества (интернациональными интересами), но при этом продолжают сохранять свою национальную принадлежность. Национальные интересы отражают приоритеты конкретного государства и в любом случае обладают индивидуальными особенностями. Наличие общих интересов в политике различных государств — это главная предпосылка возможности согласования их политики.

Объективной возможностью повлиять на становление норм международного права обладают в большей степени интересы интернациональные, чем национальные. Интернациональные интересы объединяют национальные интересы различных государств и, влияя на содержание той или иной нормы, способствуют установлению правовой защиты общих интересов для всех государств.

Государство, стремящееся отделить национальные интересы от интернациональных, не учитывает ни долгосрочных интересов своих граждан, ни меняющейся политической ситуации, ни происходящих в международных отношениях процессов. Его политика, противопоставленная интересам мирового сообщества, обречена на поражение.

Само по себе отражение в российском законодательстве указанной группы интересов будет способствовать его сближению с предписаниями международного права и активному участию России в процессе глобализации, на что и должна быть направлена оптимизация российской правовой политики в сложившихся условиях.

¹ Баранов В.М. Деструктивное воздействие права на национальные интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 87.

² Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 16.

Влияние национальных и интернациональных интересов на формирование правовой политики любого государства трудно переоценить. Национальные и интернациональные интересы — это именно те идеи и требования реальности, которые обычно являются так называемым «духом закона» и побуждают законодателя принимать нормативные правовые акты. Не все эти интересы могут быть отражены в Конституции или федеральных законах; то, в каком нормативном правовом акте будет закреплён определённый интерес, зависит от его значимости для общества и государства. Поэтому правовая политика государства должна быть направлена на выявление этих интересов и их законодательное закрепление.

В оптимизации правовой политики России посредством выявления и законодательного закрепления национальных и интернациональных интересов особое место отведено таким государственным органам, как Президент РФ, Правительство РФ, Совет Федерации, Федеральное Собрание, Конституционный Суд РФ и иные судебные органы. Как известно, национальные интересы государства обуславливают его внутреннюю и внешнюю политику, оказывают влияние на право, как внутригосударственное, так и международное. Поэтому и процесс их выявления и законодательного закрепления не может проходить без участия тех органов, которые участвуют в формировании политики государства.

Рассмотренные нами основные направления оптимизации правовой политики Российской Федерации в условиях глобализации дают основания выделить и более частные ее направления:

- активное использование социально-правового мониторинга для изучения общественного мнения с целью его анализа и разработки рекомендаций для законодателя;
- развитие механизма формирования и юридического закрепления национальных и интернациональных интересов в российском законодательстве.

Т.Г. Командирова,

*кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора координации научно-исследовательских работ научно-исследовательского отдела Саратовской государственной юридической академии
komandirovat@yandex.ru*

21

Избирательное законодательство в субъектах Российской Федерации: вопросы систематизации и кодификации

***Аннотация:** статья посвящена исследованию вопросов систематизации и кодификации избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации. Автором предпринята попытка решения проблемы унификации избирательного законодательства регионов России.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, региональные выборы, кодификация избирательного законодательства.*

Summary: the article is devoted to the research of the issues of electoral legislation systematization and codification in the constituent entities of the Russian Federation. The author attempts to solve the problem of the electoral legislation unification of the Russian regions.

Key words: elections, the electoral legislation of the Russian Federation subjects, regional elections, codification of the electoral legislation.

Институт выборов занимает особое место в становлении и развитии основ конституционного строя Российской Федерации. Выборы действительно стали эффективным механизмом формирования органов государственной власти, в том числе государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающим ее преемственность и политическую стабильность.

Законодательство о выборах, в том числе о региональных, продолжает оставаться одной из развивающихся частей системы российского избирательного законодательства. В подтверждение этого Т.Ю. Ныркова отмечает, что многие современные проблемы в сфере выбора и соответствующего законодательного закрепления конкретного вида избирательной системы либо отдельных ее элементов, используемых для выборов в органы государственной власти субъектов Федерации, связаны с постоянным реформированием федерального избирательного законодательства¹.

Необходимо подчеркнуть, что современное избирательное законодательство субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность региональных нормативных правовых актов законодательного и подзаконного характера, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные выборы. Главенствующее место среди указанных актов занимают Конституции республик, а также уставы российских регионов. Причем, в отличие от Конституции Российской Федерации многие из региональных Конституций и уставов содержат разделы об избирательной системе, что, по всеобщему признанию, значительно повышает гарантированность избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, эффективность правоприменительной деятельности².

Так, в структуру Устава Смоленской области включена глава «Институты непосредственной демократии. Избирательная система Смоленской области», которая закрепляет формы осуществления непосредственной демократии, пассивное избирательное право, а также систему и статус избирательных комиссий в Смоленской области³. В Уставе города Москвы⁴ также присутствует глава «Формы непосредственной демократии». Однако

¹ См.: Ныркова Т.Ю. Избирательные системы в субъектах РФ: становление, тенденции развития (опыт Амурской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3.

² См.: О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах : доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2000. URL: http://www.democracy.ru/library/laws/cec/cec_report/page4.html (дата обращения: 12.11.2011).

³ См.: URL.: http://www.smolensk.vybory.izbirkom.ru/download/normakt_67_2672000277626.rtf?vrn=2672000277626 (дата обращения: 15.11.2011).

⁴ См.: URL.: http://constitution.garant.ru/region/ustav_moskv/chapter/10/#1010 (дата обращения: 15.11.2011).

статьи, посвященной непосредственно выборам, в этой главе нет. А, например, в Уставах Амурской области¹ и Красноярского края² в главе, закрепляющей участие граждан в осуществлении государственной власти в регионах и непосредственной демократии, всего одна статья посвящена основам реализации избирательных прав на территории указанного региона. Рассматривая Конституцию Республики Татарстан³, обращаем внимание, что о правовом регулировании избирательных прав речь идет в ст. 45, расположенной в гл. 2 «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина».

Следует отметить, что существуют и регионы, которые в своих основных законах совершенно не уделяют внимания избирательной системе и выборам. В их числе Саратовская, Тюменская, Пензенская области.

Рассматривая законодательство субъектов Российской Федерации о выборах, отметим, что чаще всего избирательное законодательство представлено региональными законами о выборах в законодательные (представительные) органы власти, а также законами субъектов о выборах в органы местного самоуправления.

В то же время в ряде регионов муниципальные выборы регулируются не единым законом, а двумя законами, один из которых регулирует выборы в представительные органы местного самоуправления, а другой — выборы глав муниципальных образований региона. Например, систему избирательного законодательства Ивановской области отличает то, что в пределах региона действует Закон Ивановской области «О выборах»⁴, который, видимо, носит характер рамочного для иных нормативных актов в указанной сфере. К таковым на территории данного субъекта Российской Федерации относятся Закон Ивановской области «О муниципальных выборах»⁵ и Закон Ивановской области «О выборах депутатов Ивановской областной Думы»⁶.

О необходимости упорядочения, в частности, кодификации избирательного законодательства в России было высказано множество мнений, однако до сегодняшнего дня эта проблема не утратила своей актуальности. Представляется интересной и научно обоснованной позиция С.Д. Князева, который в дальнейшей перспективе совершенствования избирательного законодательства в целом рассматривает возможность принятия основополагающего для всех видов выборов федерального нормативного правового акта о выборах в форме избирательного кодекса, имеющего статус федерального конституционного закона⁷. С аналогичными выводами в своих

¹ См.: Амурская правда. 1995. 20 дек.

² См.: URL.: http://krasnoyarsk.izbirkom.ru/etc/ustav_kk_version_1_3_version.doc (дата обращения: 15.11.2011).

³ См.: URL.: http://tatarstan.izbirkom.ru/etc/konstitutsiya_respubliki_tatarstan_ot_06_11_1992_7_version.rtf (дата обращения: 15.11.2011).

⁴ См.: Собр. законодательства Ивановской области. 2003. № 13.

⁵ См.: Ивановская газета. 2009. 28 нояб.

⁶ См.: Собр. законодательства Ивановской области. 2010. № 1.

⁷ См.: Князев С.Д. Конституция Российской Федерации и современное избирательное право // Конституция как символ эпохи / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 439.

научных работах выступают О.Н. Булаков, В.Н. Волченко, И.А. Сизько, А.Е. Постников, А.Г. Головин¹ и ряд других деятелей науки.

Думается, такие предложения ученых вызваны нарушением иерархии нормативных актов в области избирательного законодательства. В поддержание позиции указанных авторов полагаем, что в целях создания сбалансированного законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах и устранения противоречий норм разработка и принятие избирательного кодекса Российской Федерации действительно необходимы.

Необходимо отметить, что тенденция кодификации избирательного законодательства получила весьма широкое распространение в субъектах Российской Федерации. В настоящее время на территории России приняты и действуют пятнадцать избирательных кодексов субъектов Российской Федерации. Указанные нормативные акты преимущественно дублируют друг друга по содержанию, имеют один предмет правового регулирования, но, как правило, различны по своей структуре и последовательности изложения в них норм.

Так, например, Избирательные кодексы Алтайского края, Владимирской области, Воронежской области, Республики Татарстан², включают в себя Общую и Особенную части, которые в свою очередь разделены на разделы и главы. Следует подчеркнуть последовательность изложения норм от общих к частным. Избирательный кодекс Свердловской области³ частей не имеет. Его структурными элементами являются только разделы и главы. А, к примеру, Избирательные кодексы Хабаровского края, Костромской области и города Москвы⁴ имеют в своей структуре только главы. Более того, в этих законах отсутствует Особенная часть. Полагаем, что в таком случае принятие Избирательного кодекса субъекта в целом не имеет смысла, поскольку общие положения избирательного процесса весьма детально урегулированы федеральным избирательным законодательством, а большое количество нормативных актов, регулирующих региональные и муниципальные выборы, не были кодифицированы.

В отношении главы об обжаловании нарушений избирательных прав необходимо отметить, что ее местоположение в различных избирательных кодексах субъектов Российской Федерации крайне отличается. Наиболее

¹ См.: *Булаков О.Н.* Институт выборов в условиях становления в Российской Федерации демократического правового государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12; *Волченко В.Н.* Институт пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 13; *Сизько И.А.* Совершенствование современного избирательного законодательства в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 7; *Постников А.Е.* Система избирательного законодательства в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 25–26; *Головин А.Г.* Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

² См.: Алтайская правда. 2003. 14 июля (спец. вып.); Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87, ч. 1. С. 31; Владимирские ведомости. 2003. 18 марта; Молодой коммунальщик. 2007. 5 июля; Собр. законодательства Воронежской области. 2007. № 6, ст. 199; Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 5, ст. 384.

³ См.: Собр. законодательства Свердловской области. 2003. № 4, ст. 219.

⁴ См.: Собр. законодательства Хабаровского края. 2004. № 12; Северная правда. 1999. 21 янв.; Вестник мэра и Правительства Москвы. 2005. 1 авг.

правильным представляется размещение указанной главы в Общей части, что и было сделано в Избирательном кодексе Псковской области. И совершенно неправильным видится размещение такой главы в заключительных положениях, как в Избирательном кодексе Свердловской области.

По мнению Т.Ю. Нырковой, оценка демократизма избирательных систем в субъектах Федерации с позиции предоставленных им возможностей для собственного правового регулирования свидетельствует, что в полном объеме они регионами не используются, в основном прослеживается тенденция копирования элементов избирательной системы, применяемой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В связи с этим избирательные системы в субъектах Федерации приобретают все большее взаимное сходство, становятся более унифицированными, без учета региональной специфики¹.

На наш взгляд, в целях совершенствования избирательного законодательства субъектов Российской Федерации необходимы разработка и принятие типового избирательного кодекса субъектов Российской Федерации. Указанный документ призван упорядочить и систематизировать нормы регионального законодательства в сфере организации и проведения выборов. Полагаем, что его структура должна быть последовательной и состоять из двух частей: Общей и Особенной, а содержание должно включать четкие формулировки.

¹ См.: Ныркова Т.Ю. Указ. соч. С. 10-11.

З.М. Ализода,
кандидат юридических наук,
Уполномоченный по правам человека
в Республике Таджикистан
info@ombudsman.tj

Некоторые аспекты эволюции парламентаризма в Республике Таджикистан

Аннотация: в статье исследуются некоторые особенности эволюции парламентаризма в Республике Таджикистан, в том числе проблемы формирования постоянно действующего профессионального парламента в стране, влияние Соглашения о мире и национальном согласии и Комиссии по национальному примирению на процесс становления парламентаризма.

Ключевые слова: парламентаризм, полновластие народа, становление парламентаризма, разделение властей, свободный мандат депутата, профессиональный парламент.

Summary: in this article researches some features of the evolution of parliamentary in the Republic of Tajikistan, including the problems of formation of permanent acting Parliament in the country, influence of Agreement on peace and national consensus and Commission on national reconciliation on processes of parliamentary formation.

Key words: parliamentary, sovereignty of the people, becoming of the parliamentary, separation of powers, a free mandate of deputy, a professional parliament.

Парламентаризм как особый политический институт со своими принципами и ценностями вошел в теорию и практику государственного строительства постсоветских республик, и в том числе и Республики Таджикистан лишь в 90-гг. прошлого столетия. Этот институт в его традиционном понимании был чужд советской системе организации государственной власти.

Это наложило свой отпечаток на систему представительных органов, в том числе и высших представительных органов государственной власти Союза ССР и союзных республик. Советы народных депутатов, избираясь народом, считались формой проявления полновластия народа, единственными органами государственной власти, правомочными решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР и союзных республик¹. Это было указано в Конституции СССР и Конституциях союзных и автономных республик. Так, например, в ст. 2 Конституции Таджикской ССР было закреплено, что вся власть в Республике принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть посредством Советов народных депутатов, составляющих политическую основу Таджикской ССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов².

Демократические процессы и перемены, происходившие в советском обществе, выявили эти изъяны. Были предприняты попытки исправить положение. Так, в Постановлении ЦК КПСС от 25 июля 1986 г. «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» и в совместном Постановлении ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» была отмечена необходимость избавления от мелочной опеки, дублирования и подмены Советов со стороны партийных органов, расширения полномочий Советов и повышения их ответственности за все сферы жизни на территории их действия³. Однако эти попытки и принятые меры были недостаточными, надо было в корне изменить саму систему.

После распада Советского Союза Республика Таджикистан, приобретая независимость, последовательно прошла по пути становления современного парламентаризма.

Как известно, для института современного парламентаризма характерны следующие признаки: организация и функционирование парламента на основе принципа разделения властей и верховенства закона; существование постоянно действующего парламента; наличие необходимых для парламента полномочий; специфические формы и методы работы и особые отношения членов парламента с избирателями. Процесс становления парламентаризма, указанные его признаки и свойства в Республике Таджикистан имеют свои особенности, связанные с национальной спецификой.

¹ См., напр.: Советское государственное право / под ред. С.С. Кравчука. М., 1980. С. 400–412; Шевцов В.С. Общественно-политическое устройство СССР. М., 1978. С. 56–95; Барабашаев Г.В. Верховный Совет СССР. М., 1980. С. 64 и др.

² См.: Конституция Таджикской Советской Социалистической Республики. Душанбе, 1987.

³ См.: КПСС о перестройке : сб. документов. М., 1988. С. 145–147; 234–250.

Важное место в эволюции парламентаризма, возникновении представлений и идей о парламентаризме и законодательной власти принадлежит Декларации о суверенитете Таджикской ССР, принятой 24 августа 1990 г.¹ Объявляя государственный суверенитет, Декларация признала и закрепила общепризнанные принципы и нормы организации и функционирования государственной власти, в том числе относящиеся к парламенту и парламентаризму. Так, в п. 3 этого документа было зафиксировано, что «государственная власть в Таджикской ССР осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Впервые был признан важнейший принцип парламентаризма — принцип разделения властей, означающий признание парламента в качестве самостоятельной ветви государственной власти наряду с исполнительной и судебной властью.

Закрепив эти принципы, Декларация заложила твердую почву для становления парламентаризма, поскольку она явилась основой для разработки новой Конституции страны.

Следующим шагом в эволюции парламентаризма стало принятие новой Конституции суверенного Таджикистана в 1994 г. Она закрепила принципы демократической и правовой государственности, которые явились прочным фундаментом становления парламентаризма и формирования законодательной власти в стране. Были конституционно оформлены такие принципы, как объявление Республики демократическим, правовым и светским государством; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; признание народа носителем суверенитета и единственным источником государственной власти; укрепление политического и идеологического плюрализма; разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; верховенство Конституции и законов; признание международно-правовых актов как составной части правовой системы страны и их верховенство над законами; законность; вступление в силу законов только после их официального опубликования; участие граждан в управлении государством посредством своих представителей; признание парламента в качестве высшего представительного и единственного законодательного органа; свободный мандат и свободное выражение воли депутата; неприкосновенность депутатского мандата и т. п.²

После приобретения государственной независимости в 1991 г. в стране началось общественное противостояние, а затем и гражданская война, что воспрепятствовало становлению парламентаризма и формированию новой государственности. Лишь после достижения мира и национального согласия в 1997 г. открылись широкие возможности для становления этого института.

Мир и национальное согласие в стране были достигнуты в результате переговорного процесса и заключения Соглашения о мире и национальном согласии, подписанного 27 июня 1997 г.³

Одним из вопросов, имеющим важное значение для становления парламентаризма и его дальнейшего развития, является создание профессионального, постоянно действующего парламента. Профессиональный харак-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР. 1990. № 16, ст. 236 .

² См.: Конституция Республики Таджикистан. Душанбе, 1994.

³ См.: Усмон И. Книга о мире : сб. документов. Душанбе, 2001. С. 38–41.

тер парламента позволяет ему полностью выполнить возложенные на него функции и полномочия.

Вопрос о создании профессионального парламента был поднят в процессе межтаджикских переговоров. Оппозиция хотела внести соответствующие изменения в Основной закон страны. Это было связано с тем, что, во-первых, во время принятия Конституции 1994 г., основная часть оппозиции и ее сторонников находились за пределами страны и не участвовали в голосовании по поводу принятия Основного закона. В переговорном процессе было решено внести поправки в Конституцию. Во-вторых, предложение о создании постоянно действующего, профессионального парламента было внесено еще в начале 1990-х гг., когда оппозиция только начала борьбу. Оппозиция выдвигала требования о проведении досрочных парламентских выборов, местах в парламенте, хотела использовать парламент как трибуну для своей политической борьбы.

В то время эта идея не была реализована, поскольку политическая борьба переросла в гражданскую войну. И в связи с началом переговорного процесса между правительством и оппозицией этот вопрос опять был поднят и долго обсуждался как в процессе переговоров, так и в Комиссии по национальному примирению.

Данный вопрос в общем виде был включен в третий блок повестки межтаджикских переговоров, а затем нашел свое конкретное закрепление в Протоколе «Об основных функциях и полномочиях Комиссии по национальному примирению» и в Положении «О Комиссии по национальному примирению»¹. В эти документы наряду с вопросами, связанными с внесением изменений и дополнений в Конституцию, также были включены вопросы подготовки и внесения на утверждение парламента, а если потребуется, и на всенародный референдум нового Закона о выборах в парламент и местные представительные органы, а также внесения на рассмотрение парламента предложений о дате проведения выборов нового профессионального парламента под контролем ООН и ОБСЕ при участии стран-наблюдателей на межтаджикских переговорах.

Следует отметить, что вопрос о создании постоянно действующего профессионального парламента был центральным вопросом в поправках, вносимых в Конституцию страны, поскольку эти изменения в основном касались парламента. С учетом этого был подготовлен проект поправок, вносимых в действующую Конституцию страны. Учитывая, что большинство норм Конституции, регулирующих организацию и деятельность парламента, претерпели изменения, глава Конституции была изложена в новой редакции².

Основу этой главы Конституции составляли следующие принципы и нормы парламентаризма. Парламент — Маджлиси Оли (Верховное собрание) — состоит из двух палат — Маджлиси намояндагон (Собрание представителей) и Маджлиси милли (Национальное собрание). Нижняя палата является постоянно действующей, а верхняя — функционирует на созывной

¹ См.: Усмон И. Указ. соч. С. 335–337, 353–357.

² См.: Достиев А. С. Конституция Республики Таджикистан 1994 г.: История разработки, принятия, внесения изменений и основные понятия. Душанбе, 2001. С. 180–182.

основе. Депутаты нижней палаты избираются непосредственно населением страны по одномандатным и многомандатным избирательным округам, а члены верхней палаты — частично избираются косвенным путем — местными представительными органами, частично (8 членов) — назначаются Президентом страны. Экс-президент страны по праву является пожизненным членом верхней палаты, если он не откажется от этого права.

Были также закреплены и некоторые другие общепринятые нормы парламентской деятельности. В частности, первую сессию нового созыва обоих Маджлисов созывает Президент страны; очередные сессии нижней палаты как постоянно действующей палаты созываются один раз в год и продолжаются с первого рабочего дня октября до последнего рабочего дня июня; предусмотрены также парламентские каникулы, время для работы с избирателями и т. п.

За каждой палатой были закреплены их собственные полномочия, а также установлены совместные полномочия палат, которые осуществляются на их совместных заседаниях. Полномочия между палатами были распределены с учетом специфики каждой палаты. Законодательная деятельность была закреплена за обеими палатами и другими субъектами права законодательной инициативы. Законодательной считается нижняя палата, все проекты законов направляются именно в эту палату и принимаются только ею. После принятия законов нижней палатой они передаются для одобрения в верхнюю палату. Исключения составляют законы о бюджете и амнистии, которые не передаются для одобрения в верхнюю палату, а прямо направляются для подписания и обнародования Президенту страны.

Таким образом, в Республике Таджикистан впервые на конституционном уровне были восприняты и закреплены основные общепризнанные нормы и принципы парламентаризма, которые были важными и нужными для становления этого политического института. Именно с этого времени в Республике Таджикистан начинается жизнь парламентаризма как самостоятельного института, с присущими ему свойствами, принципами и нормами.

В заключение нужно отметить, что становление парламентаризма со всеми его признаками и свойствами в Республике Таджикистан происходит не сразу, оно требует определенного времени. В период становления постепенно преодолеваются старая психология и мышление, совершенствуются формы и методы парламентской работы; принципы и нормы парламентаризма постепенно познаются и претворяются в жизнь; практика деятельности парламента, особенно его постоянно действующей палаты, отшлифовывает принципы и нормы парламентаризма с учетом реалии, специфики и особенностей страны; постепенно, с учетом вышеуказанных факторов, укрепляется и совершенствуется нормативно-правовая база парламента, вырабатывается определенная эффективная практика взаимодействия парламента с другими ветвями государственной власти.

О.А. Мирошник,

руководитель аппарата Контрольно-
счетной палаты городского округа Самара,
действительный муниципальный
советник 3-го класса
neverm@yandex.ru

О некоторых аспектах конституционно-правового понятия дискреции

Аннотация: цель настоящей статьи — путем установления соотношения понятий «дискреция» и «усмотрение» выявить их существенные свойства и создать основу для формирования единого понимания дискреции.

Ключевые слова: дискреция; дискреционные полномочия; дискреционная власть; усмотрение; соотношение дискреции и усмотрения.

Summary: the aim of the current article concludes in determining distinctive features of «discretion» and «freedom» of action by establishing a correlation between them; besides it is assumed to create a basis for more unified understanding of discretion.

Keywords: discretion; discretionary powers; freedom of action, correlation between discretion and freedom of action.

Одним из основных предметов регулирования конституционного права России являются общественные отношения, связанные с организацией государства и функционированием публичной власти. При этом конституционное право устанавливает основы осуществления публичной власти всех видов, а наиболее значимые ее аспекты (правотворчество и толкование права, процедуры назначения и отрешения от должности высших должностных лиц и т. д.) регламентирует подробно.

Вследствие наделения должностных лиц публичной властью они получают возможность в предусмотренных законом случаях принимать решения, основываясь лишь на своем внутреннем усмотрении. Такой вывод можно сделать, проанализировав, например, определение должностного лица, данное в примечании к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Эта особенность публичной власти в российской и зарубежной правовой науке обозначается понятием «дискреция» (англ. «discretion»).

Несмотря на значительное место, которое дискреция занимает в деятельности должностных лиц, реализующих публичную власть, в нормативных правовых актах Российской Федерации до последнего времени данное понятие не использовалось. Начало такому использованию было положено при формировании основ государственной политики и нормативной правовой базы противодействия коррупции, т. к. широкие дискреционные (характеризующиеся дискрецией)

полномочия должностных лиц являются одним из коррупциогенных факторов, и при проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность уполномоченным органам предписано обращать внимание на наличие в проектах нормативных правовых актов таких полномочий¹.

Поскольку фундаментальные вопросы нормотворчества относятся к сфере конституционного права, с момента начала использования понятия «дискреция» в актах, регламентирующих нормотворчество, можно говорить о появлении данного понятия в отрасли конституционного права.

Тем не менее даже после начала использования понятия «дискреция» в нормативных правовых актах в науке конституционного права не было разработано единых подходов к его определению: отсутствует описание практического проявления дискреции, правил ее закрепления за должностными лицами, использования ее правоприменителями, пределы допустимой и недопустимой дискреции, не решены вопросы отграничения ее от смежных понятий (прежде всего от понятия «усмотрение»).

Дискреция предоставляется должностным лицам для того, чтобы наиболее рациональным образом решать управленческие вопросы в тех случаях, когда подробная правовая регламентация процесса принятия решений невозможна или нецелесообразна.

Однако это не означает, что дискреция имеет место только в случаях наличия пробелов в законодательстве. Напротив, созидательная по своему характеру дискреция может иметь место преимущественно в тех случаях, когда нормотворец, тщательно взвесив все «за» и «против», отказывается от подробной правовой регламентации решения какого-либо вопроса, оставляя его в каждом конкретном случае на усмотрение должностного лица и закрепляя в нормативном акте лишь принципы и цели, которыми данное должностное лицо должно руководствоваться при решении данного вопроса.

В то же время наделение должностных лиц дискреционными полномочиями создает опасность злоупотребления ими: если не установлены четкие границы и принципы осуществления дискреционных полномочий или отсутствует эффективная система контроля за их реализацией, а также если использование должностных полномочий в личных целях в правовой культуре общества рассматривается в качестве обыденного, нормального явления, то возникают условия для использования должностным лицом своей власти, своих дискреционных полномочий вопреки задачам, решение которых возложено на него обществом и законом.

При изучении понятия дискреции важным является установление его соотношения со смежным понятием «усмотрение», что позволит выявить существенные свойства обоих понятий и установить, в чем состоит их отличие.

Исходя из системного толкования определения дискреции в деятельности должностных лиц как возможности в предусмотренных законом случаях принимать решения, основываясь лишь на своем внутреннем усмотрении²,

¹ См., напр.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

² См., напр.: *Анишина В.* Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти // *Мировой судья.* 2008. № 3.

в совокупности с основными общепризнанными принципами права и системного анализа можно выделить следующие элементы дискреции:

— субъект дискреции — орган власти или должностное лицо, наделенное законом публичными полномочиями;

— субъективная сторона дискреции — собственное усмотрение субъекта, основанное на законе, внутренних представлениях о нормах добра, справедливости и иных общественных нормах и ограниченное предусмотренными законом пределами;

— объект дискреции — правоотношения, на создание, исполнение, изменение или прекращение которых направлен (или может быть направлен) акт дискреции; данные отношения должны на основании закона входить в сферу компетенции субъекта дискреции, т. е. должны быть установлены границы общественных отношений, на которые может распространяться дискреция;

— объективная сторона дискреции — способ выражения акта дискреции; она также должна быть предусмотрена законом в виде требований к процессу совершения акта дискреции и к его оформлению (форме).

Одним из первых нормативных правовых актов Российской Федерации, использующих понятие дискреции, являются Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность. Данный акт содержит развернутое определение дискреционных полномочий (п. 7 подразд. 1 разд. II указанных Методических рекомендаций):

«Дискреционные полномочия — совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, представляющих возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определять вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющее возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений.

Дискреционные полномочия являются неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяют учитывать его индивидуальные особенности, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды»¹.

Из приведенного определения видно, что оно формулируется только применительно к задачам Федеральной миграционной службы, что несколько сужает понятие дискреционных полномочий. Так, не указывается, что дискреционными полномочиями могут обладать органы местного самоуправления и другие властные субъекты. Кроме того, не вполне ясно, может ли дискреция проявляться в отказе от действия (в бездействии).

Несмотря на приведенную критику нормативного определения дискреционных полномочий, оно представляет несомненную ценность, поскольку является одной из попыток практического осмысления данного понятия с

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность: приказ ФМС РФ от 22 января 2009 г. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

учетом реальной потребности в этом сотрудников органов власти и рассчитано на практическое применение.

Усмотрение, в то же время, не является узкоправовой категорией, а представляет собой социально-психологическую характеристику процесса принятия решения, в том числе в сфере публичного администрирования. Таким образом, усмотрение можно обнаружить не только в правовых, но и в любых других общественных отношениях.

Д.Н. Ушаков в своем толковом словаре выделяет следующие значения слова «усмотрение»:

«1. Действие по глаголу усмотреть в 3 значении (Прийти к заключению о наличии чего-нибудь в чем-нибудь, установить, признать существующим, счесть что-нибудь чем-нибудь).

Заключение, мнение, решение (офиц.). *Оставляю это на ваше усмотрение. Он действовал по своему усмотрению.*

2. Действие, решение или склонность действовать, решать по собственному желанию, а не по закону, произвол ... *Действовать по усмотрению*¹.

Таким образом, значение слова «усмотрение» в русском языке в контексте, используемом в юридической науке, — это ничем не ограниченная возможность действовать, в том числе и противозаконно.

Кроме того, как уже было сказано, в одном из значений усмотрение — действие, решение или склонность действовать, решать по собственному желанию, а не по закону, то есть произвол.

Обобщив изложенное, можно сделать следующие выводы о соотношении понятий «дискреция» и «усмотрение»:

1) дискреция в отличие от усмотрения основана на праве и ограничена правом; она представляет собой правовую форму социально-психологического явления усмотрения;

2) все проявления дискреции содержат в себе усмотрение, но не каждое проявление усмотрения является дискрецией (например, усмотрение может проявляться как произвол), при этом усмотрение может как соответствовать, так и не соответствовать правовым нормам и принципам.

Таким образом, понятия «дискреция» и «усмотрение» не являются синонимичными, а обладают устойчивыми, в достаточной степени сформировавшимися на практике различиями. Понятие «усмотрение должностных лиц» отражает общественное значение данного социального института, в то время как термин «дискреция» отражает правовую специфику основанного на праве и ограниченного правом усмотрения специального субъекта — должностного лица.

Реализация указанных выводов на практике, в процессе правотворчества и правоприменения позволит более точно формулировать полномочия конкретных органов власти и их должностных лиц, установить требования обязательности и степени подробности описания таких полномочий, закрепить основания для установления факта превышения должностным лицом своих полномочий и последствия такого превышения, продолжить исследование дискреционных полномочий и усмотрения на примере конкретных практических правоотношений.

¹ Толковый словарь русского языка : в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. URL: <http://slovari.yandex.ru/> (дата обращения: 12.08.2012).

Е.В. Познова,
кандидат юридических наук, доцент,
ученый секретарь Института государства
и права РАН
igpran@igpran.ru

Совершенствование правового механизма современной миграционной политики России*

Аннотация: в статье приводится правовой анализ новой Концепции государственной миграционной политики России на период до 2025 г. Выявляются пробелы в законодательном обеспечении миграционных процессов в России, определяются возможные пути их устранения.

Ключевые слова: концепция, государственная политика, миграция, гражданство, иностранные граждане, мигранты.

Summary: in article the legal analysis of the new Concept of the state migratory policy of Russia for the period till 2025 is given. The author reveals gaps in legislative ensuring migratory processes in Russia and defines possible ways of their permission.

Key words: concept, state policy, migration, citizenship, foreign citizens, migrants.

Необходимость принятия Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 г. назрела давно. Это связано, прежде всего, с остро стоящими вопросами стимулирования трудовой иммиграции, необходимостью устранения сложившихся негативных тенденций социально-экономического, демографического и иного характера в данной сфере, что выражается в несоответствии действующего миграционного законодательства России современным реалиям.

Так, действующая ранее «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации», введенная Распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р¹, представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами. Однако в последние годы, как показала обширная практика, наблюдались определенные противоречия в реализации нормативных положений этой Концепции.

В немалой степени этим было продиктовано утверждение Президентом РФ в июне 2012 г. новой Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 г.² (далее — Концепция государственной миграционной политики). Согласно ст. 4 она призвана способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ («Исполнительная власть в системе разделения властей»), проект № 11-03-00523а.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 10, ст. 923.

² См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

Структурно обновленная Концепция государственной миграционной политики состоит из 7 разделов. В ней определены цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. В качестве основных направлений государственной миграционной политики данной Концепцией предусмотрено расширение возможностей для переселения в Российскую Федерацию на постоянное жительство, обеспечение доступа иммигрантов к социальным, медицинским и образовательным услугам.

Положения рассматриваемой Концепции направлены на создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Россию на постоянное место жительства. Так, предлагается сформировать балльную систему отбора мигрантов для получения ими вида на жительство, а также ввести ускоренный (упрощенный) порядок получения российского гражданства.

В соответствии с новой Концепцией государственной миграционной политики, в частности, предполагается: упростить правила въезда и пребывания на территории России иностранных граждан, прибывающих в деловых целях; совершенствовать систему выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности; содействовать местной внутренней миграции, прежде всего между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями.

В названной Концепции внимание уделяется международному сотрудничеству в сфере миграции. Это обусловлено тем, что Концепция по своей форме и содержанию соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, а также обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров в сфере миграции. При ее разработке в определенной мере учитывался отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами.

В тексте принятой Концепции последовательно определены основные направления международного сотрудничества в вопросах, в частности, расширения и взаимодействия в сфере миграции в рамках различных международных организаций, а также отмечена необходимость гармонизации и унификации миграционного законодательства Российской Федерации с применением информационных технологий.

В целях реализации положительного потенциала, заложенного Концепцией для регулирования миграционных процессов, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована. В связи с этим следует особо выделить значимость механизма реализации государственной миграционной политики, которую предполагается осуществить в 3 этапа.

Так, первый этап — 2012–2015 гг. — включает в себя принятие нормативных актов, разработку программ, создание центров содействия иммиграции и инфраструктуры для мигрантов. На втором этапе — в 2016–2020 гг. — намечается реализация программ по основным направлениям миграционной политики с обобщением правоприменительной практики. В завершение этого этапа, к 2021 г., предполагается приостановить миграционный отток

населения из Сибири и Дальнего Востока. И, наконец, на третьем этапе — в 2021—2025 гг. — будет проведено уточнение приоритетов с оценкой эффективности принятых программ. По его итогам к 2026 г. предполагается обеспечить стабильный миграционный приток населения в Сибирь и на Дальний Восток.

Давая общую правовую характеристику Концепции государственной миграционной политики, необходимо обратить особое внимание на констатацию в этом документе того факта, что существующее законодательство в исследуемой сфере ориентировано на привлечение временных работников и не способствует развитию процессов их адаптации и интеграции в национальную социокультурную среду. При этом мигранты из СНГ нового поколения, как признается, хуже образованны, чем предшественники. Вместе с тем, с учетом приведенного, можно признать, что Россия является миграционно привлекательной страной, и при этом преимущественно для граждан сопредельных государств. Данный факт подтверждается в ст. 12 Концепции, по смыслу которой в России ежегодно работает 3—5 млн нелегалов, в основном из указанных стран.

Как представляется, для упорядочения наблюдаемых миграционных процессов в России необходимо совершенствовать правовое регулирование комплекса отношений в данной сфере, а именно, возникающих по следующим причинам:

- в связи с въездом и пребыванием мигрантов;
- предотвращением незаконной миграции;
- интеграцией иностранцев, прибывающих в страну на длительный срок;
- трудовой, академической и учебной миграцией;
- осуществлением мигрантами самостоятельной экономической деятельности на территории государства пребывания;
- упорядочением положения нелегальных мигрантов, находящихся в Российской Федерации.

Возникающие проблемы по указанным вопросам подлежат урегулированию как на национальном уровне, так и посредством заключения межгосударственных договоров и соглашений. При этом необходим дифференцированный подход к правовому регулированию миграции из сопредельных стран с учетом их национально-культурной специфики, а также в зависимости от интенсивности и характера миграционных потоков. Пока же следует признать, что существующие в России правовые механизмы не в полной мере обеспечивают эффективное управление миграционными потоками.

Принимая во внимание изложенное, важно обратить пристальное внимание на выявление пробелов в правовом регулировании данной сферы отношений. Так, целесообразно, как представляется, разработать и законодательно закрепить систему выявления случаев злоупотребления гражданством России, а также зафиксировать в нормативных правовых актах последствия возникновения ситуаций, связанных с представлением заведомо ложных или фальшивых документов при приобретении гражданства. Думается, что указанные вопросы подлежат регулированию в актах национальной правовой системы России с учетом существующих международных стандартов и зарубежного опыта.

По результатам проведенного исследования правовой миграционной политики в увязке с принятой Концепцией есть основания для вывода о том, что в настоящее время действующие правовые механизмы не в полной мере обеспечивают эффективное осуществление денатурализации как одного из средств предотвращения «натурализационного туризма» в русле реализации основных приоритетов политики Российской Федерации в сфере гражданства и миграции. Вместе с тем есть основания надеяться, что принятая Концепция государственной миграционной политики будет способствовать не только урегулированию и цивилизованному движению иммиграционных потоков, но и ликвидации нелегальной, а также неконтролируемой миграции в стране.

Е.В. Евстифеева,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры уголовного и уголовно-
исполнительного права Саратовской
государственной юридической академии
evstifeevak@yandex.ru*

Механизм противодействия преступлениям против личности

***Аннотация:** в статье анализируется понятие механизма противодействия преступлениям против личности и его элементов. Определяется значение механизма противодействия преступлениям против личности.*

***Ключевые слова:** уголовный закон, преступность, противодействие, механизм, личность.*

***Summary:** article is devoted to the analysis of concept of the mechanism of counteraction to crimes against the personality and its elements. Value of the mechanism of counteraction to crimes against the personality is defined.*

***Key words:** criminal law, crime, counteraction, mechanism, personality.*

Пророзглашение на конституционном уровне прав и свобод человека высшей ценностью свидетельствует о приоритетности национальной политики в обеспечении интересов личности (ст. 2 Конституции РФ). Государством созданы социальные, экономические и юридические гарантии осуществления прав и свобод личности. Одним из основных инструментов, с помощью которых государственная власть обеспечивает их реализацию, выступает уголовный закон. Уголовное право является эффективным средством «воздействия на противоправные события, политико-правовым инструментом разрешения сложных социальных ситуаций путем установления не только конкретных прав и обязанностей субъектов общественных отношений, но и разнообразных по характеру мер воздействия на личность в целях выработки позитивных стереотипов поведения в конкретных обстоятельствах»¹.

¹ Жариков Ю.С. Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации. М., 2009. С. 11.

Принимая во внимание значение норм и положений уголовного закона для удержания физических лиц от совершения общественно опасных деяний, нельзя недооценивать и значение мер криминологического характера в противодействии преступности. В криминологической литературе предлагаются различные критерии классификации мер предупреждения преступности. Авторы проявляют единство в видении цели, которая сводится к удержанию преступности на минимальном уровне посредством устранения или нейтрализации порождающих ее причин.

Вместе с тем на доктринальном и правовом уровнях процесс разработки эффективной системы противодействия преступлениям против личности затруднен многоаспектностью предупредительной деятельности. В криминологической науке существует мнение, что законодательство должно определять условия и порядок программирования противодействия преступности, источники средств и кадрового обеспечения, взаимодействие субъектов, осуществляющих предупреждение преступлений¹. В настоящее время в государстве действует значительное количество нормативных актов, включающих меры противодействия отдельным преступным проявлениям и характеризующихся множественным субъектом их исполнения. Мы солидарны с С.С. Галаховым и В.И. Козловым в том, что «представляется невозможным разработать правовой акт, который бы полно определил понятийный аппарат, задачи и принципы превентивной деятельности для ее субъектов, а также их компетенцию; уровни и меры предупреждения преступлений; степени ответственности за нарушение законодательства о предупреждении преступности»².

Серьезную озабоченность в обществе вызывают состояние преступности против личности, ее структура и динамика. В массиве всех преступлений против личности доминирующими по характеру и степени общественной опасности являются насильственные посяательства. Официальная статистика свидетельствует, что за период действия УК РФ значительно снизилось число зарегистрированных убийств с 27 462 до 14 305 (на 48 %). При этом возрос уровень латентности и изменились их криминологические характеристики. Возросла доля убийств, совершаемых с особой жестокостью, сопряженных с изнасилованием и насильственными действиями сексуального характера, увеличилось число жертв таких преступлений. Коэффициент убийств в России составляет в среднем 10–11 преступлений на 100 тыс. населения. Данный показатель является одним из самых высоких в мире³. При этом уровень раскрываемости насильственных преступлений составляет 60 %. Не на много отличаются показатели насильственной преступности против личности по отдельным регионам. Так, по данным Следственного управления следственного комитета России по Саратовской области, в первом полугодии 2012 г. количество зарегистрированных изнасилований возросло на 35,3 % в сравнении с аналогичным периодом прошлого года (с 17 случаев до 23)⁴.

¹ См.: Каиржанов Е. Криминология. Общая часть : учебник. 2-е изд. Алматы, 2000. С. 22.

² Галахов С.С., Козлов В.И. Проблемы и перспективы предупреждения преступлений // Общество и право. 2009. № 4. С. 164.

³ См.: Арсанукаев И.С. Криминологическое и уголовно-правовое исследование предупреждения убийств, сопряженных с другими преступлениями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3.

⁴ См.: URL: <http://www.saratovnews.ru> (дата обращения: 18.08.2012).

Объективная оценка характера и масштабов угроз, которые несут в себе преступления против личности, актуализирует поиск качественно новых подходов к формулированию механизма противодействия данному виду преступлений.

Любая предупредительная деятельность в государстве должна быть основана на букве закона. Соответственно механизм противодействия преступлениям против личности должен быть сформирован и реализован в соответствии с действующим законодательством. Прежде чем определить сущность механизма противодействия преступлениям против личности, необходимо обратиться к догмам теории государства и права, раскрывающим правовой механизм в целом. На общетеоретическом уровне данная категория определяется как «объективированный на нормативном уровне, системно организованный комплекс юридических средств, необходимый и достаточный для достижения конкретной цели (совокупности целей)»¹.

В правовой науке имеются и другие подходы к определению правового механизма, различные по содержанию и структуре². Обобщая содержание данной дефиниции, ученые солидарны в том, что механизм правового регулирования «характеризует взятый в единстве и взаимодействии всех его элементов процесс правового воздействия юридических средств на общественные отношения»³. Приведенные позиции ученых в той или иной мере могут служить отправной точкой при формулировании отраслевого понимания правового механизма. В криминологической науке в настоящее время не выработано единого подхода к пониманию механизма противодействия преступности.

Механизм противодействия преступлениям против личности представляет собой многосторонний процесс. Он включает в себя систему мероприятий, направленных на предупреждение данного вида преступлений и борьбу с ними. Борьба предполагает пресечение и претотвращение преступлений против личности и носит, как правило, жесткий репрессивный характер. Предупреждение преступлений против личности происходит по двум направлениям: первое — профилактические меры, направленные на выявление и устранение причин и условий совершения данной категории преступлений; второе направление сконцентрировано на удержании граждан от совершения преступлений.

Исполнение указанных мероприятий возможно на правотворческом, правоприменительном и правоисполнительном уровнях. Реализация механизма на правотворческом уровне предполагает принятие законных и подзаконных нормативных актов, ориентированных на обеспечение прав и свобод личности от преступных посягательств и их предупреждение. Правоисполнительный уровень предполагает деятельность субъектов противодействия преступности, направленную на обеспечение правоисполнения со стороны лиц, обязанных воздерживаться от преступных посягательств на права и свободы личности. На правоприменительном уровне субъектами противодействия осуществляется реализация предписаний нормативных актов в отношении лиц, нарушивших

¹ Шундигов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 15.

² См.: Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки категорий теории права. М., 1976. С. 207–214; Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. М., 1980. С. 14; Теория государства и права : учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003 и др.

³ Жариков Ю.С. Указ. соч. С. 81.

правовые запреты. Причем в данном случае речь идет не только о нормах уголовного закона, а обо всем массиве законодательства, устанавливающего определенные правила, нарушение которых может повлечь противоправное поведение и способствовать распространению данного вида преступности.

В таком механизме должны быть определены пределы действия правоотношений, возникающих по поводу противодействия данному виду преступлений, с учетом отраслевого и субъектного характера, реализуемые на правотворческом, правоприменительном и правоисполнительном уровнях. Механизм должен отвечать следующим требованиям: во-первых, содержать элементы, связанные с организационной деятельностью субъектов противодействия; во-вторых, предусматривать формы реализации таких отношений, охватывающие применение права, определение пределов использования прав, контроль, стимулирование, поощрение, юридическую ответственность, охрану и защиту прав и свобод личности.

На основании изложенного *механизм противодействия преступлениям против личности* можно определить как систему возникающих общественных отношений, направленную на исполнение системы мер противодействия преступлениям против личности и реализуемую на правотворческом, правоприменительном и правоисполнительном уровнях. Механизм противодействия преступлениям против личности нужно рассматривать, во-первых, как важное средство социального регулирования общественных отношений; во-вторых, как систему правоотношений, возникающих по поводу выявления, предупреждения и устранения объективных и субъективных причин и условий, порождающих и способствующих распространению преступности против личности, а также сокращения последствий ее деятельности; в-третьих, как сочетание различных уровней реализации правоотношений между неоднородными субъектами предупредительной деятельности. Значение механизма противодействия преступлениям против личности заключается в том, что он должен выражать фундаментальную основу функционирования системы общественных отношений, направленную на противодействие данному виду преступлений.

Е.П. Сергун,

*кандидат юридических наук, докторант
Российской правовой академии Министерства
юстиции Российской Федерации
e.p.sergun@gmail.com*

Научное определение экстремистской идеологии как первоначальный этап разработки эффективной уголовно-правовой политики в сфере обеспечения безопасности конституционного строя Российской Федерации

Аннотация: в статье формулируются существенные признаки экстремистской идеологии, без фундаментального понимания которой невозможна разработка действенного комплекса уголовно-правовых мер по обеспечению безопасности конституционного строя Российской Федерации.

Ключевые слова: экстремистская идеология, экстремизм, экстремистская деятельность, демократическое правовое государство, безопасность конституционного строя, уголовно-правовая политика.

Summary: the article deals with the essential features of extremist ideology. It is impossible to develop effective measures of criminal law directed towards the protection of the Russian Federation constitutional system without fundamental understanding of extremist ideology.

Key words: extremist ideology, extremism, extremist activity, a democratic rule-of-law state, protection of constitutional system, criminal law policy.

На основании результатов ранее проведенных нами исследований¹ предлагается следующее базовое научное определение понятия «экстремистская идеология»: *это система социально-политических мировоззренческих представлений, основу которой составляют идеи нетерпимости к фундаментальным ценностям и принципам демократии (преимущественно либеральной) как форме общественно-политического устройства и политического режима, а равно враждебности к основам конституционного строя демократического правового государства.* Понимание истинной природы экстремистской идеологии позволяет сформировать правильные криминологические взгляды на сущность преступлений экстремистской направленности как специфический вид политический мотивированной преступности, что необходимо для разработки и реализации эффективной уголовно-правовой политики в сфере обеспечения безопасности конституционного строя Российской Федерации. Рассмотрим коротко обоснование отмеченных в указанном определении существенных признаков экстремистской идеологии.

Экстремистские идеологии прямо или косвенно предусматривают следующее значительное сужение, а в отдельных случаях — полное игнорирование объема общепринятых прав и свобод человека и гражданина, основные из которых получили закрепление в международном публичном праве, прежде всего, во Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 г., в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., и в Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

Неизбежное нарушение прав и свобод человека и гражданина в результате претворения в действительность положений экстремистской идеологии объясняется тем, что последняя всегда предполагает необходимость установления в государстве антидемократического политического режима (тоталитарного, авторитарного, деспотического и т. п.) либо условной анархии, логично переходящей в политический хаос, насильственные кровопролитные революции и войны.

К экстремистским идеологиям, на наш взгляд, следует относить: насильственно-революционные формы марксизма-ленинизма (в частности, большевизм, троцкизм, сталинизм, маоизм и т. п.); национал-социализм и все

¹ См.: Сергун Е. П. Научно-теоретические вопросы в сфере уголовно-правовой охраны конституционного строя Российской Федерации. М. ; Саратов, 2011. См. также: *Его же.* Экстремизм в российском уголовном праве (теоретико-дедуктивный подход). М. ; Саратов, 2009.

составляющие его элементы: расизм, антисемитизм, крайний национализм, социальный дарвинизм, расовую гигиену и т. п.; фашизм и все составляющие его элементы: вождизм, шовинизм и т. п.; революционный анархизм; все виды религиозного фундаментализма (индуистский, исламский, иудейский, католический, мормонский, православный, протестантский и т. п.) и другие концептуально оформленные социально-политические взгляды (идеи) анти-демократического характера.

Экстремистским идеологиям присущи определенные признаки, которые, по нашему мнению, можно подразделить на три группы: 1) общие факультативные; 2) специальные факультативные; 3) существенные (основные).

В качестве *общих факультативных признаков* можно понимать характерные особенности экстремистской идеологии, сформулированные М.Я. Яхьяевым:

— идея исключительной истинности именно данной идеологии, «комплекс абсолютной истинности»;

— идея агрессивной нетерпимости по отношению ко всем идеологическим конкурентам или конкурирующим, альтернативным идеологиям;

— деление человечества на две большие группы: «своих» и «чужих», на «друзей» и «врагов» и т. п.;

— критическая оценка существующей социальной реальности, противопоставление идеального и реального, осознаваемое и выражаемое в форме резкого конфликта между истинным идеалом и ложной реальностью;

— установка на немедленную практическую деятельность по исправлению мира и людей (программа немедленного и решительного преобразования существующей социальной реальности);

— преобладание деструктивных задач по разрушению ложного враждебного мира над конструктивными задачами в программе преобразовательных действий;

— фантастический социальный идеал (который практически не может быть реализован, а если будет осуществлена попытка его реализовать, то это приведет к серьезной деформации общества);

— иллюзорный, практически невыполнимый, слишком суровый и извращенный кодекс личного поведения, требующий от человека экстраординарных, чрезвычайных поступков и жертв;

— авторитарное обоснование идеала (от лица сверхчеловека, вождя, пророка, Бога или от других мистических сил);

— упрощенная форма изложения, в которой отсутствуют строгая логика, последовательные доказательства, развернутое теоретическое изложение и обоснование, а присутствует ограниченный, легко усваиваемый набор догм;

— иллюзорное, примитивное, не соответствующее действительности представление о человеке, обществе и законах социального развития¹.

Вместе с тем характерность указанных признаков для каких-либо взглядов, идей или представлений еще не свидетельствует однозначно о том, что во всех таких случаях имеет место именно экстремистская идеология. Например,

¹ См.: Яхьяев М.Я. Истоки и причины существования экстремизма как негативного социального явления / Экстремизм.ru. URL: <http://www.ekstremizm.ru/biblioteka/knigi/item/681-filosofsko-ideologicheskie-korni-ekstremizma.html> (дата обращения: 06.08.2012).

практически всем религиозным системам присущи пропаганда абсолютной истинности той или иной веры, предполагающая деление человечества на «верующих» и «неверующих» (или «неверных» в исламе, «неевреев» в иудаизме и т. п.); некоторая степень нетерпимости к приверженцам иных религиозных воззрений (во всяком случае на латентном уровне); фанатичное почитание примитивного, логически противоречивого набора догм, рассматривающегося адептами как прямое волеизъявление Бога; ирреальное восприятие человека, общества, окружающего мира и т. д. Критическая оценка существующей социальной реальности неизбежна для гуманитарных и социальных наук, особенно философии, политологии, социологии, экономики и юриспруденции, что естественным образом необходимо для дальнейшего прогрессивного развития человечества. Ориентация на немедленную практическую деятельность по исправлению мира и людей, разумеется, не всегда может преследовать достижение каких-либо отрицательных, деструктивных целей и тем более оказывать негативное влияние на политическую обстановку. Упоминая такой признак, как стремление к фантастическому социальному идеалу, нельзя не отметить парадокс, заключающийся в том, что и сама демократия не является в полной мере достижимой. Ведь ситуация, при которой весь народ осуществлял бы политическое властвование, пока нигде не реализована. Как справедливо отмечает А.В. Малько, демократический режим — «это, скорее, идеал, то, к чему нужно всем стремиться»¹.

Таким образом, вышеизложенные критерии не образуют ключевых признаков экстремистской идеологии, но в то же время не отрицают гипотетическую возможность ее наличия в некоторых случаях. Перечень таких свойств можно дополнить мнением германского политолога и социолога А. Пфаль-Траугбера².

Например, экстремистская идеология может предполагать веру в «высшее знание», которое могут постичь только «избранные». При этом для «простых» людей оно предполагается «непостижимым». Этот критерий может приниматься за основу социального (классового) разделения общества с выделением политической элиты.

Часто экстремистская идеология содержит в себе методы тотального управления обществом в целях направления его развития якобы в «нужное» и «правильное» русло. Такой путь развития общества принимается как «истинный» или «логически очевидный» с полным отрицанием каких-либо иных возможных вариантов.

Характерным для экстремистской идеологии является стремление однозначно предсказать будущее развитие общества, исходя из толкования исторических этапов его эволюции, в целях оправдания «неминуемой» и «закономерной» революции или войны. Несмотря на то, что эпохальные события часто искажаются и толкуются идеологами фрагментарно, в отрыве от их исторического контекста, целей и задач, характерных для конкретных

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2001. С. 78.

² См.: Pfahl-Traugber A. Gemeinsamkeiten im Denken der Feinde einer offenen Gesellschaft. Strukturmerkmale extremistischer Ideologien // Politischer Extremismus 1. Die Blaue Reihe : Studienbcher fer die Polizei / hrsg. v. Martin H. W. Mullers. Frankfurt, 2007. S. 15–35.

этапов развития общества, «верность» политической доктрины преподносится общественным массам как неоспоримый факт и потому выступает мощным идеологическим оружием в руках экстремистов. Этот признак экстремистской идеологии может проявляться и в несколько иной форме, в так называемом «детерминистском представлении истории». Оно основано на историзме, отчего мнение, согласно которому историческое развитие действительности обязательно имеет смысл и цель, принимается экстремистами за неопровержимое основание. Приверженцы таких взглядов пытаются выявить исторический механизм процесса такого развития и тем самым предсказать его будущее в целях оправдания своих текущих и последующих политических действий.

Следующую группу признаков экстремистской идеологии, опять же удачно разработанную М.Я. Яхьяевым, можно обозначить как *специальные факультативные*:

— на уровне представлений об обществе доминируют концепции социального, расового или национального неравенства, доведенные до крайней степени, выражающейся в той идее, что только высшие социальные группы имеют право на достойное существование, а низшие группы подлежат безграничной эксплуатации и даже геноциду;

— на уровне оценки существующей социальной реальности преобладает примитивная биполярная система оценки, деление на «своих» и «чужих», на «добро» и «зло», причем воплощением «зла» оказывается существующая социальная система, в которой критически ущемлены права и интересы данной социальной группы, а воплощением «добра» оказываются любые формы борьбы с существующей социальной системой;

— на уровне социального идеала предлагается такая форма общественного устройства, в которой за счет и в ущерб интересам всех других социальных групп наиболее полно реализованы интересы данной социальной группы;

— на уровне программы социальной деятельности экстремистская идеология предлагает обычно не такое радикальное преобразование общества, которое привело бы к исчезновению вместе с существующей системой и данной социальной группы, а такое, которое модифицировало бы существующее общество так, чтобы в нем сохранялась данная социальная группа и наиболее полно реализовались ее социальные интересы (программа утопического социального фундаментализма или консерватизма);

— на уровне поведенческих норм и установок наблюдаются ориентации на действия прямого физического насилия, разрушения, физического уничтожения политических противников и институтов существующей социальной системы, доминирование нормы вседозволенности по отношению к политическим врагам¹.

По нашему мнению, названные характерные черты в большей степени достоверности отличают именно экстремистскую идеологию, но из-за присущей им в ряде случаев широты толкования все же нуждаются в уточнениях, что не позволяет их отнести к категории важнейших, существенных понятийных признаков. Кроме того, они отражают прежде всего философские, а не политико-правовые аспекты.

¹ См.: Яковлев М.Я. Указ. соч.

Наконец, следует отметить *существенные (основные) признаки экстремистской идеологии*, которые в общем уже были нами названы при определении данного понятия:

— враждебность (нетерпимость, непримиримость и т. п.) к фундаментальным ценностям и принципам демократии (прежде всего либеральной, при которой приоритет отдается правам и свободам личности, к защите которых должна сводиться основная роль государства);

— отрицание возможности реализации (претворения в действительность) базовых положений идеологии в условиях демократического политического режима (что возможно, по мнению идеологов, только при тоталитарном, фашистском, авторитарном, деспотическом или ином антидемократическом режиме);

— выраженная антиконституционно-правовая направленность воззрений, т. е. непризнание основ (принципов) конституционного строя демократического правового государства;

— неприятие естественно-правовой теории о неотчуждаемых правах и свободах каждого человека; угнетение общепринятых прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в основных источниках международного публичного права.

Названные признаки неразрывно связаны между собой. Наличие хотя бы одного из них логически предполагает присутствие остальных. Идеологии, не отвечающие последним (основным) признакам, не должны рассматриваться как экстремистские в уголовно-правовом и криминологическом смыслах (можно ли их назвать таковыми с позиций философии или нет — значения не имеет). Использование позитивного права и особенно уголовно-правового ресурса в целях прямого или косвенного противодействия распространению в демократическом обществе неэкстремистских идеологий (вне зависимости от их содержания) следует рассматривать как грубое нарушение прав и свобод человека и гражданина со стороны государства.

С.М. Воробьев,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права
и процесса Академии ФСИН России
sergey.vorobev.78@inbox.ru

45

Дискриминация в трудовых правоотношениях в России

***Аннотация:** статья посвящена существующим проблемам дискриминации в сфере трудовых правоотношений в России. Содержит анализ отличия дискриминации от правомерного ограничения прав человека. Приводятся обоснованные предложения по поводу защиты прав человека от дискриминации.*

***Ключевые слова:** дискриминация, права человека, государство, нормативные акты, антидискриминационная политика, трудовые правоотношения, занятость, защита.*

Summary: the present article is devoted to existing problems of discrimination in the sphere of labor legal relationship in Russia. In work the analysis of difference of discrimination from lawful restriction of human rights becomes, reasonable offers concerning protection of human rights against discrimination are provided.

Key words: discrimination, human rights, state, regulations, anti-discrimination, labor legal relationship, employment, protection.

В данной статье мы рассмотрим наиболее характерные для российской и зарубежной общественной среды дискриминационные проявления в отношении наших граждан, обуславливающие причинение им морального вреда, и правовой механизм их защиты от дискриминации. Однако прежде необходимо сделать акцент на таком актуальном для антидискриминационной политики государства вопросе, как разграничение понятий «дискриминация» и «правомерное ограничение» прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на некоторую схожесть этих двух институтов, теоретически связанных только термином — «ограничение», они имеют совершенно разные смысл, направленность и содержание. Гранью, отделяющей их друг от друга, выступает, на наш взгляд, юридическая законность.

Под правомерным ограничением прав и свобод человека и гражданина понимается устанавливаемое федеральным законом ограничение, которое носит постоянный или временный характер, отвечает принципам справедливости, соразмерности, законности, вызвано объективными причинами, имеющее целью достижение баланса интересов индивидуумов и общества в целом¹.

В число основных признаков правомерного ограничения входят:

- наличие ограничивающих норм, которые являются специальными по отношению к общим, определяющим статус лиц;
- сужение или лишение какого-нибудь субъективного права либо наложение дополнительной обязанности;
- связь с юридической ответственностью в ее перспективном или ретроспективном плане².

Основания ограничений прав и свобод можно рассматривать в двух аспектах — нормативном и фактическом.

Нормативный аспект предполагает изучение оснований правовых ограничений с точки зрения их закрепления в нормативных правовых документах международного, регионального и внутригосударственного характера. При введении ограничений прав и свобод недостаточно ссылок лишь на нормативные основания, предусматривающие введение этих ограничений. Необходимы указания и на фактические основания, т. е. реальные факты, обусловившие действия уполномоченных органов и лиц. К таким фактам относятся индивидуальные или коллективные действия, в том числе и со стороны государств, создающие реальную угрозу: а) безопасности государства, его территориальной целостности; б) общественному порядку и общественной безопасности; в) жизни нации; г) здоровью населения; д) нравственности и морали населения; е) правоспособности субъектов права.

¹ См.: Малиновская В.М. Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

² См.: Козюк М.Н. Правовое равенство (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 21.

Цель ограничений прав и свобод состоит в охране основных ценностей индивидуального (частного) и коллективного (публичного) характера, а также поиске разумного компромисса (оптимума) между общественной (государственной) необходимостью и интересами обладателя права.

Пределами ограничений прав и свобод могут быть:

- введение ограничений только законом в строгом соответствии с установленной процедурой;
- недопустимость противоречия ограничений внутригосударственным и международным документам;
- применение ограничений лишь в целях, обусловивших их введение, далее которых ограничения неправомерны;
- соразмерность ограничения поставленным целям;
- непозволительность препятствования введением ограничений осуществлению других прав, свобод, а также обязательств;
- недопущение нарушения правоограничениями самой сущности предоставленных прав;
- невозможность ограничений в отношении «абсолютных прав» (право на жизнь; право не подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию; право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии и др.);
- запрещение трансформации ограничений в дискриминацию;
- логичность и необходимость введения ограничений как в целом, так и в каждой конкретной ситуации;
- обязательность временного характера ограничений, вводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций, и только с соблюдением всех перечисленных условий¹.

Учитывая изложенное, целесообразно акцентировать внимание на тех аспектах общественной жизни, в которых чаще всего происходят случаи дискриминации прав и свобод человека и гражданина как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Защита прав человека в различных сферах общественной жизни считается важным показателем, характеризующим степень развития общества. Одной из таких сфер является труд и связанная с ним трудовая деятельность индивида. Отметим, что трудовая сфера особенно подвержена криминализации. Наибольшее количество дискриминационных проявлений наблюдается именно в этой области занятости российских граждан и трудящихся-мигрантов, временно работающих на территории России.

Совершение дискриминационных правонарушений в сфере трудовых прав граждан обуславливают факторы социально-экономической направленности, главным из которых, на наш взгляд, является социально-экономическое состояние государства и общества. Ведь от стабильности социально-экономического состояния страны зависит уровень криминогенности общества и преступности в нем.

Социально-экономическое развитие современной России происходило в тяжелых условиях. При этом показателем неустойчивости развития сегодняшнего

¹ См.: *Бадальянц Ю.С., Ягофаров Д.А.* Права человека : учеб. пособие. Рязань, 2006. С. 130–132.

российского общества остается нерешенная проблема защиты прав человека, что особенно ощутимо в сфере социально-экономических прав. В этой сфере происходят повседневные нарушения трудовых прав граждан, закрепленных в нормативных правовых актах Российской Федерации. В частности, право на получение заработной платы ущемляется несправедливым вознаграждением за труд; права на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь — недостаточным финансированием учебных и медицинских учреждений; право на социальное обеспечение — несоответствующим уровнем жизни размером пенсий, социальных пособий и т. д.¹

Россия, вновь ставшая независимым и самостоятельным государством в начале 90-х гг. прошлого столетия, не была способна в кратчайшие сроки справиться с решением масштабных проблем, в том числе политических и социально-экономических, имевшихся в СССР и доставшихся ей в наследство, которые еще сильнее обострились после его распада. Последний вызвал всплеск массы политических противоречий и амбиций, социальных межэтнических конфликтов, а также усиление деградации общества.

Перестроечные демократические преобразования, начавшиеся в Советском Союзе в конце 80-х гг. и продолжающиеся в постсоветское время, по нашему мнению, антисоциальны, т. к. их проведение без учета соотношения интересов граждан и государства стало весьма негативным для общества и страны. В качестве примеров можно назвать — неправомерную и несправедливую приватизацию — передачу государственного (муниципального) имущества в собственность отдельных групп лиц в ущерб большей части российских граждан; вынужденное оставление мест проживания беженцами, представляющими русскоязычное население ряда бывших советских республик, вследствие дискриминационных проявлений в отношении них по признаку национальной принадлежности. В 1990-е гг. в Российской Федерации получили статус беженцев и вынужденных переселенцев 1,5 млн человек, но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены.

При этом советские граждане в 80-е гг. и ставшие российскими в начале 90-х гг. психологически были на пороге социального взрыва из-за сложившейся в стране ситуации, вызвавшей, в частности, дефицит продовольствия и товаров широкого потребления. Жители провинциальных городов были «брошены» на самовыживание в этих условиях, характеризовавшихся пустыми прилавками магазинов, карточной системой приобретения продуктов питания, массовыми поездками за ними в столицу и др. Население ждало реальных, позитивных изменений в жизни. Создавшееся положение усугубил и разразившийся в 1998 г. экономический кризис. Многие предприятия закрылись или обанкротились, возникла безработица, а трудящиеся не получали заработную плату или она заменялась частично выпускаемой продукцией, за счет чего нормальное жизнеобеспечение рабочих и членов их семей было невозможным. Несомненно, на все это повлияло прекращение существования СССР и других стран социалистического лагеря, что привело к развалу их

¹ См.: Лубенникова С.А. Теоретико-правовые основы обеспечения социально-экономических прав человека и гражданина в Российской Федерации (региональный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Абакан, 2004. С. 3.

экономических отношений, срыву планов, договоров отлаженных поставок продукции производства бывшими союзными республиками и зарубежными государствами.

Осуществление такого демократического реформирования социально-экономических сфер жизнедеятельности государства и общества отрицательно сказалось, в частности, на трудовой занятости населения, что, естественно, способствовало увеличению доли лиц, ведущих паразитический образ жизни, появлению у граждан навязчивых идей, связанных с добычей «легких» денег, жадной наживы, обусловивших рост преступности. Согласно официальным статистическим данным, численность безработных в стране составляла: в 1994 г. — 5478 тыс. человек, 1995 г. — 6431 тыс., 1996 г. — 7280 тыс., 1997 г. — 8180,3 тыс., в 1998 г. — 8900 тыс. человек¹. Результаты обследования населения, обнародованные Госкомстатом России в 2011 г., свидетельствуют, что экономически активного населения страны в возрасте от 15 до 72 лет в 2010 г. было 75440 тыс. человек, или 62,7 % от общей численности населения. Из них 69804 тыс. человек относились к занятому трудом населению, а 5636 тыс. — числились безработными. Уровень безработицы в тот период составил 7,5 %².

Сфера трудоустройства российских граждан наиболее подвергнута дискриминации по признакам пола, возраста, опыта работы. Причем, эти формы дискриминации обладают повышенной латентностью, т. к. не каждый человек в случае неудачи в трудоустройстве на работу добивается социальной справедливости посредством обращения в суд, правоохранительные органы, трудовую инспекцию.

Имеющей место в обществе дискриминации по признаку пола подвергаются преимущественно женщины: работодатели нередко отказывают в трудоустройстве лицам женского пола в возрасте до 30 лет, мотивируя это возможными перебоями в деятельности предприятия в случае их беременности, что влечет предоставление отпусков — декретного и по уходу за ребенком и другие связанные с этим нежелательные обстоятельства. В связи с этим женщины подолгу не могут найти себе подходящую работу или вынуждены трудиться не по приобретенной ими специальности.

Следует отметить, что общество само способствует наличию и легализации субъективных социально-экономических факторов, обуславливающих данную форму дискриминации. Это выражается в официальном размещении работодателями в печатных средствах массовой информации, на электронных сайтах объявлений о приеме на работу, в текстах которых они высказывают свое предпочтение лицам мужского пола. За размещение такого рода объявлений и их публикацию никакой ответственности не несут ни они, ни издатели, ни интернет-издатели, ни владельцы сайтов. На наш взгляд, действия по размещению и публикации подобных объявлений должны профилактироваться посредством ужесточения и применения к допустившим их лицам уголовных санкций, предусмотренных за дискриминацию женщин в трудовой сфере.

В целом гендерная дискриминация (англ. gender — род, пол и лат. discrimination — различие) имеет отрицательное значение для рынка труда современной России,

¹ См.: Гордон Л.А., Клопов Э.В. Социальные эффекты и структура безработицы России // Социологические исследования. 2000. № 1. С. 25.

² См.: Труд и занятость в России : стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 31.

несмотря на то, что участие женщин в экономической деятельности является одним из важных источников ее эффективности. При отсутствии дискриминации женщин в трудовой сфере российский ВВП может стать выше примерно на 10 %¹.

Одним из оснований легализованной дискриминации в сфере трудовых прав является возраст потенциального работника. Нередко лица, предоставляющие работу, в текстах своих объявлений о найме рабочей силы самостоятельно устанавливают возрастную ценз возможного работника, например, не старше 30 лет. Данное возрастное ограничение явно незаконно, поскольку представляет собой очередное препятствие для трудоустройства. При этом наниматели не несут какой-либо ответственности за размещение подобных объявлений в средствах массовой информации. Кроме того, они оперируют и таким устоявшимся дискриминационным основанием (термином), как опыт работы. Безусловно, данный показатель квалификации работника важен и нужен в трудовой деятельности, но его применение должно быть законодательно обусловлено. Это необходимо сделать в целях полной реализации молодыми специалистами, окончившими средние специальные или высшие учебные заведения, права на труд и устройство на работу по полученной ими специальности, закрепления их теоретических знаний на практике. Профессионализм работника должен учитываться, в частности, при приеме на работу с опасными и вредными для жизни и здоровья условиями производства, зачислении на государственную службу, назначении на вышестоящую должность. Таким образом, устанавливается прямая взаимосвязь между опытом, сложностью и ответственностью предстоящей работы.

Решение данной проблемы позволит поднять уровень трудовой занятости молодых специалистов, что будет способствовать и повышению качества трудового потенциала общества в целом. Однако в настоящее время не издано ни одного законодательного акта, включающего положение, в котором раскрывалась бы суть термина «опыт работы». Такого разъяснения нет и в нормах действующего Трудового кодекса РФ. Между тем существующие в трудовой сфере подобные ограничения лишают граждан возможности в полной мере реализовать свое конституционное право на труд. В данных ситуациях потенциальные работники вынуждены соглашаться выполнять низкооплачиваемую работу, не соответствующую имеющейся у них специальности и не отвечающую их интересам, способностям и профессиональным навыкам.

Тем не менее размещение и оглашение подобного рода объявлений в средствах массовой информации находятся за пределами внимания общества, вследствие чего эти правонарушения по-прежнему остаются безнаказанными. По нашему мнению, размещение и оглашение объявлений, содержащих дискриминационные признаки, должны приводить к административной ответственности, предусматривающей наказание в виде штрафа. Поэтому считаем необходимым дополнить ст. 5.27 «Нарушение законодательства о труде и охране труда» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях частью 3 в следующей редакции: «Опубликование в печати либо огласка в других средствах массовой коммуникации текста объявления работодателя или его представителя

¹ См.: *Рогавичене Л.И.* Дискриминация на рынке труда современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 12.

о приеме на работу, содержащего в себе признаки дискриминации, — влечет наложение административного штрафа на допустивших данное правонарушение должностных лиц в размере от одной до пяти тысяч рублей».

С учетом изложенного будет целесообразным изменение ст. 3 «Запрещение дискриминации в сфере труда» Трудового кодекса Российской Федерации посредством включения в нее следующего положения: «Установление незаконных дискриминационных ограничений работодателем или его представителем в тексте объявления о приеме на работу является правонарушением, влекущим ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Рассмотренные случаи легализованной дискриминации в сфере трудоустройства на работу российских граждан не могут игнорироваться обществом и государством. Должен быть создан государственный механизм противодействия обозначенным легализованным способам дискриминации со стороны работодателей. На наш взгляд, необходима электронная база всех официально предаваемых гласности объявлений о приеме на работу в печати и в других средствах массовой коммуникации, которая может быть сформирована в Федеральной службе по труду и занятости Российской Федерации и во всех ее региональных подразделениях.

Каждый наниматель, желающий опубликовать объявление о приеме на работу, должен согласовать его текст с территориальным органом этой службы по месту своей регистрации. После проведенного там анализа содержания объявления на предмет наличия в нем признаков дискриминационной направленности оно подлежит официальной регистрации там же. По окончании данных действий структурное подразделение Федеральной службы по труду и занятости извещает работодателя в электронной форме о соответствии (несоответствии) объявления предъявляемым антидискриминационным требованиям и о наличии дальнейшей возможности предания его гласности в печати и в других средствах массовой коммуникации, в том числе посредством сети «Интернет». При этом текст такого рода объявления должен составляться работодателем или его представителем по разработанной Федеральной службой по труду и занятости РФ электронной форме.

Что касается размещения текстов объявлений о трудоустройстве в сети «Интернет», то их количество должно официально определяться названной службой, которая обязана осуществлять и контроль за содержанием размещаемых объявлений.

Дискриминационные проявления присутствуют также в случаях задержки нанимателями выплаты работникам полагающегося им заработка. Так, на 1 мая 2012 г. по сведениям организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, суммарная задолженность по заработной плате в наблюдаемых видах экономической деятельности составляла 1915 млн руб., в частности по следующим причинам: из-за отсутствия у организаций собственных средств — 1897 млн руб., или 99,0 % общей суммы просроченной задолженности; несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней — 18 млн руб., в том числе федерального — 16 млн руб., субъектов Российской Федерации — 1 млн руб., местных бюджетов — 1 млн руб.¹

¹ См.: URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main> (дата обращения: 18.08.2012).

Невыплата рабочим (служащим) заработной платы работодателем, на наш взгляд, выступает своеобразной формой дискриминации, поскольку, не получая заработанную плату, трудящиеся и члены их семей ограничиваются в социально-экономических правах, в том числе в праве на достойное существование.

Я.С. Гришина,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского процесса Саратовской
государственной юридической академии
grishinel@inbox.ru

Социальное предпринимательство как правовая модель реформирования социально-правовой политики государства

***Аннотация:** социальное предпринимательство рассматривается в статье в качестве модели реформирования социальной политики государства, направленной на обеспечение имущественных потребностей граждан.*

***Ключевые слова:** социальное предпринимательство, инновация, имущественная потребность.*

***Summary:** in the article social entrepreneurship is viewed as a model of reforming the social policy of the state, aimed at ensuring the property needs of their citizens.*

***Key words:** social entrepreneurship, innovation, economic need.*

Приступая к обоснованию инновационно-правовой модели обеспечения имущественных потребностей граждан и юридических лиц, следует учитывать, что в современных условиях государственная правовая модель социальной политики нуждается в реформировании, поскольку она не способна ликвидировать дисбаланс между обязательствами государства и социально-имущественными потребностями граждан¹. В связи с этим в условиях формирования социально ориентированного правового государства и гражданского общества как необходимого условия полноценного обеспечения социально-имущественных потребностей представляется обоснованным поиск новых, инновационных подходов к решению социальных проблем по поддержанию достойного уровня жизни и социальной защищенности граждан.

Следуя концепции Н.А. Барина о гражданско-правовых средствах удовлетворения имущественных потребностей граждан в социальной сфере, необходимо признать, что наличие правовых средств как таковых еще не гарантирует достойную жизнь российским гражданам. Более важной задачей является поиск гражданско-правовых средств их обеспечения. По справедливому мнению ученого, данные обстоятельства диктуют необходимость расширения наиболее важных групп потребительских отношений, связанных с удовлетворением имущественных потребностей граждан и их объединений, затрагивающих интересы не только всех граждан-потребителей, но и общество

¹ См.: Барков А.В. Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг. М., 2008. С. 3.

в целом, актуализируя проблему защиты прав потребителей и потребностей российских граждан. Возникает задача перед обществом и государством, его законодательными органами по реальному обеспечению каждого человека всем необходимым, как это предусмотрено международно-правовыми актами и внутренним законодательством других государств¹. В связи с этим поиск альтернативы государственной модели социального развития с учетом положительного правового опыта зарубежных стран, более успешно справляющихся с решением социальных проблем, видится весьма перспективным.

В настоящее время в развитых странах Америки и Европы достаточно популярна идеология социального предпринимательства, под которым понимается предпринимательская деятельность, направленная на решение социальных проблем, с использованием инновационных методов и технологий. Осознание того, что ни один из секторов экономики — бизнес, государство, некоммерческий сектор — не способен в одиночку справиться с социальными проблемами, выводит на первый план понимание необходимости поиска путей оптимального межсекторного взаимодействия, но с использованием предпринимательских средств, позволяющих интегрировать социальный и экономический эффект. Несмотря на то, что в России еще не существует достаточно четкого представления о социальном предпринимательстве, идея использования инноваций и предпринимательского подхода при формировании правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан в условиях кризиса либерально-социальной политики может быть весьма интересной и востребованной.

Во многих странах с развитым правопорядком социальное предпринимательство является предметом больших общественных ожиданий, касающихся перспектив развития некоммерческого сектора экономики, бизнеса и социальной политики государства, которую чаще всего связывают с именами Р. Рейгана и М. Тэтчер. Изучением феномена социального предпринимательства заняты научные центры многих стран мира, что подчеркивает популярность данной идеи. Интерес либеральных экспертов отражает надежды на гуманизацию бизнеса, а социальное предпринимательство рассматривается как альтернатива государству благосостояния², к сожалению, в настоящее время не справляющегося с возложенной на него миссией, альтернатива, являющаяся образцом для многих социально ориентированных стран, стремящихся построить социальное государство.

Термин «социальное предпринимательство» наиболее активно начал использоваться в англоязычной литературе с 90-х гг. прошлого века, причем его употребление наиболее часто связывают с именем основателя компании «Ашока» Б. Драйтона³.

¹ См.: *Баринев Н.А.* Проблемы обеспечения имущественных потребностей граждан в современных экономических условиях России // *Избранные труды.* М., 2012. С. 572–573.

² См.: *Dees J.G.* The meaning of social entrepreneurship. Center for Advancement of Social Entrepreneurship, Duke University's Fuqua School of Business, 2001 (revised vers.). URL: http://www.caseatduke.org/documents/dees_sedef.pdf (дата обращения: 06.03.2012).

³ Фонд Ашока, основанный Б. Драйтоном в 1981 г., признается типичным представителем глобальной организации социального предпринимательства, поддерживающим социально-предпринимательские инициативы по всему миру. URL: <http://www.ashoka.org> (дата обращения: 06.03.2012).

Однако настоящим классиком теории предпринимательства в мире признается австрийский экономист Й. Шумпетер. В 1911 г. в своей работе «Теория экономического развития» ученый отметил главную функцию предпринимателя, состоящую в новаторстве, осуществлении нововведений, необходимости быть проводником экономического развития¹. В отличие от предшественников, Й. Шумпетер доходность предпринимателя не ставил на первое место и не связывал с личной выгодой предпринимателя. Данный подход получил развитие в работах П. Друкера, утверждавшего, что «предпринимательство предполагает управление, отличное от существующего». Вместе с тем П. Друкер не считал всякое развитие бизнеса предпринимательством. По его мнению, расширение бизнеса могло быть рутинным процессом, не связанным с преобразованием и новаторством. В первую очередь существенной характеристикой предпринимательства исследователь признавал доходность деятельности².

В развитии взглядов Й. Шумпетера и П. Друкера предпринимательскую деятельность, направленность которой связывается со смягчением или решением социальных проблем в сочетании социального и экономического эффекта, следует считать «социальным предпринимательством». В то же время главной сущностной характеристикой этого явления признается то, что эта деятельность должна быть инновационной. Инновационная деятельность — это комплекс научных, технологических, организационных, финансовых и коммерческих мероприятий, направленный на коммерциализацию накопленных знаний, технологий и оборудования³.

Само понятие *innovation* впервые появилось в научных исследованиях XIX в. Новую жизнь это понятие получило в начале XX в. в научных работах Й. Шумпетера в результате анализа «инновационных комбинаций», изменений в развитии экономических систем⁴. Исследователь изучал инновационные процессы в свете созданной им теории «креативного разрушения» и предложил рассматривать деятельность предпринимателей как использование существующих

¹ См.: Шумпетер Й. Теория экономического развития. М., 1982. С. 158.

² Цит. по: Баталина М. Обзор опыта и концепций социального предпринимательства с учетом возможностей его применения в современной России [Электронный ресурс] / рук. авт. колл. А. Московская. WP1/2008/02. М., 2008. URL: http://www.hse.ru/data/2010/05/04/1216403244/WP1_2008_02 (дата обращения: 06.03.2012).

³ Термин «инновация» происходит от латинского «novatio», что означает «обновление» (или «изменение») и приставки «in», которая переводится с латинского как «в направление»; если перевести дословно «innovatio» — «в направлении изменений». URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 06.03.2012).

⁴ По его мнению, «форма и содержание развития задаются понятием "осуществление новых комбинаций", охватывающим следующие пять случаев: 1) изготовление нового, т. е. еще не известного потребителям блага или создание нового качества того или иного блага; 2) внедрение нового, т. е. данной отрасли промышленности еще не известного метода (способа) производства, в основе которого необязательно лежит научное открытие и которое может заключаться также в новом способе коммерческого использования соответствующего товара; 3) освоение нового рынка сбыта, т. е. такого рынка, на котором данная отрасль промышленности этой страны еще не была представлена, независимо от того, существовал этот рынок прежде или нет; 4) получение нового источника сырья или полуфабриката, равным образом независимо от того, существовал этот источник прежде или просто не принимался во внимание, или считался недоступным, или его еще только предстояло создать; 5) проведение соответствующей реорганизации, например, обеспечение монопольного положения (посредством создания треста) или подрыв монопольного положения другого предприятия». (Шумпетер Й. Указ. соч. С. 159).

щих вещей для создания новых продуктов и услуг новыми способами. Начиная с 1980-х г., в трудах, посвященных технологическим изменениям, все больше внимания уделялось социальным факторам и их влиянию на распространение технологий. Й. Шумпетера по праву считают «отцом» социальных инноваций.

В дальнейшем в 1960-е гг. тема социальных инноваций обсуждалась в трудах таких мыслителей, как П. Друкер и М. Янг (основатель Открытого университета и десятка других организаций). В 1970-е этот термин активно начали использовать французские авторы, в частности, П. Розанваллон, Ж. Фурнье и Ж. Аталли. Однако социальные инновации и их проявления возникли задолго до этого. Так, например, Б. Франклином был предложен ряд модификаций, касающихся социальной организации общин, при помощи которых они могли бы решать свои повседневные задачи. Многие радикальные реформаторы XIX в., к примеру, Р. Оуэн, считающийся основателем кооперативного движения, способствовали социальным преобразованиям, а такие великие социологи, как М. Вебер, Э. Дюркгейм и К. Маркс привлекли внимание к разнообразным процессам, связанным с социальными переменами¹.

В настоящее время под инновацией принято понимать процесс рождения новшества, нововведения. Инновация в социальной сфере — это социальное нововведение, социальная инновация.

«К социальным инновациям относятся новые стратегии, концепции, идеи и организации, которые удовлетворяют любые социальные потребности — от условий труда и образования до развития сообществ и здравоохранения, способствуя расширению и упрочению гражданского общества»². Причем, данная дефиниция имеет множество пересекающихся значений. Социальные инновации: а) могут быть связаны с инновационными социальными процессами, такими как методы и технологии источников открытого доступа; б) ассоциируются с такими социально ориентированными новшествами, как микрокредиты и дистанционное обучение; в) могут иметь место в государственном секторе, в коммерческом, некоммерческом и общественном секторах, а также в сферах взаимодействия между ними (большое количество исследований посвящено созданию условий для межсекторального сотрудничества, нацеленного на социальные преобразования).

Таким образом, концепция социальных инноваций вполне обоснованно может быть применима к социальному предпринимательству. В гражданско-правовом аспекте социальной инновацией следует считать инновационно-правовую модель удовлетворения социально-имущественных потребностей граждан, обоснование правовых основ которой является целью настоящего исследования, что обуславливает необходимость более глубокого исследования социального предпринимательства как модели социально-правовой политики государства.

¹ См.: Шумпетер Й. Указ. соч.

² URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 06.03.2012).

• ПРАВОЗАЩИТНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ •

А.В. Малько,

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

В.С. Виноградова,

аспирант Северо-Кавказского федерального
университета
Valech-ka_26@mail.ru

Переименование милиции в полицию в контексте формирования правозащитной политики в современной России*

Аннотация: в статье анализируются особенности нового правового статуса главного правоохранительного органа страны. Переименование милиции в полицию рассматривается в качестве фактора, отражающего изменения принципов ее формирования и деятельности.

Ключевые слова: полиция, милиция, правовой статус, реформа, правозащитная политика, правоохранительная политика.

Summary: peculiarities of new legal status of main state law-enforcement bodies are analyzed in the article. Renaming militia to police is considered as the factor reflecting changes of principles of its forming and activity.

Key words: policy, legal status, reform, state service, body of state power, law-protective policy, law-enforcement policy.

Милиция традиционно рассматривалась в качестве одного из основных субъектов, более того, ключевого звена правоохранительной политики, представляющего собой научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по разработке и реализации стратегии развития правоохранительной системы, повышению эффективности охранительной функции права, совершенствованию правоохраны, выстраиванию полноценной правоохранительной системы в целях наиболее полного обеспечения и защиты прав и свобод граждан, охраны интересов гражданского общества и государства¹.

Однако на определенном этапе развития российского общества во взаимоотношениях «милиция — граждане» стала очевидной необходимостью, с одной

* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (мероприятие 1.1., очередь 1).

¹ См.: Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012. С. 10.

стороны, дополнения существовавших правовых гарантий соблюдения прав человека и гражданина, с другой — конструирования новых законных механизмов и средств, обеспечивающих эффективную деятельность органов правопорядка в качестве дееспособной правоохранительной структуры публичной власти¹.

Одним из мероприятий проводимой реформы МВД было объявлено переименование милиции в полицию, которое имеет более важный и глубокий смысл, чем кажется на первый взгляд.

Прежде всего, переименование милиции в полицию направлено на изменение психологического отношения населения к служителям правопорядка в соответствии с новыми требованиями, установленными Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² (далее — Закон «О полиции»)³.

Термин «милиция» использовался еще в законодательстве Российской империи в качестве наименования различных формирований, временно обеспечивающих охрану общественного порядка. Постоянным же органом охраны общественного порядка являлась полиция, состоящая в ведении Министерства внутренних дел Российской империи⁴.

Законом «О полиции» был возрожден правоохранительный институт, просуществовавший в России почти два века — с 1718 г., когда Указом Петра I в Санкт-Петербурге была учреждена должность генерал-полицейстера, до весны 1917 г. По словам В.К. Толоконникова, «в настоящее время восстановлена историческая справедливость значения термина “полиция”, основными задачами которой являлись охрана безопасности и забота о благосостоянии граждан»⁵.

Кроме того, в результате проводимой реформы МВД милиция не просто переименовывается в полицию, существенные изменения претерпевает правовой статус данного органа. И если милиция рассматривалась исключительно в контексте правоохранительной политики, как ее орудие, то полиция может с полным правом быть названа субъектом политики правозащитной.

Под *правозащитной политикой* следует понимать научную обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по оптимизации защиты прав человека, совершенствованию средств и способов правозащиты, выстраиванию полноценной правозащитной системы. Следует поддержать мнение Ю.Ю. Ветютнева о необходимости более активного использования термина «правозащитная политика», которую он определяет как особую область правовой политики, целостную систему мер, направленных на защиту прав человека⁶.

¹ См.: Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 3.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

³ См.: Редько А.А. Правозащитная политика и полиция // Право как ценность и средство государственного управления обществом : сб. науч. тр. / под ред. П.В. Анисимова и В.А. Рудковского. Волгоград, 2011. Вып. 8. С. 320.

⁴ См.: Правоохранительные органы : учебник / под ред. А.В. Ендольцевой и др. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 197.

⁵ Толоконников В.К. Основные положения Федерального закона «О полиции» // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер.: «Право». 2011. № 1. С. 84.

⁶ См.: Ветютнев Ю.Ю. Несколько замечаний о теории правозащитной системы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 64.

Правоохранительная и правозащитная политика являются разновидностями правовой политики в целом, выступают взаимосвязанными и взаимопроницаемыми институтами современной правовой жизни, отвечающими потребностям формирования в России правового государства. Данные виды правовой политики находятся в постоянном взаимодействии, ведь для того чтобы что-то защищать, необходимо объявить о том, что обозначенная сфера общественных отношений находится под охраной.

В литературе вполне обоснованно отмечается, что «в деятельности государственных органов и иных государственных, а также негосударственных институтов могут наблюдаться элементы как правозащиты, так и правоохраны, причем соотношение их может быть различным: могут существенно преобладать либо правозащитные, либо правоохранительные начала, или же правозащита и правоохрана осуществляются приблизительно в равной степени»¹.

На наш взгляд, понятие «правовая охрана» — более широкое, охватывающее собой и «правовую защиту». Правильно подмечено Н.И. Матузовым, что «защита есть момент охраны, одна из ее форм»². Защита — частная форма охраны, воплощающая фокусирование охранительного правового режима на конкретных случаях нарушений или посягательствах на те объекты, которые выступают предметом юридического обеспечения³. Следует согласиться с Л.В. Саенко в том, что «потребность в защите права возникает только после его непосредственного нарушения либо при существовании угрозы такого нарушения. Охрана же прав начинается с установления общего правового режима... с обозначения гарантий и другой деятельности, осуществляемой до нарушения прав и свобод»⁴.

Поэтому, как верно подчеркивается в литературе, «предмет правозащитной деятельности значительно уже, чем правоохранительной»⁵.

Однако правозащитную деятельность нельзя понимать слишком узко, т. е. как деятельность только правозащитников и правозащитных неправительственных организаций. Это меры, по мнению А.С. Автономова, позволяющие воспрепятствовать нарушению субъективного права и (или) восстановить нарушенное субъективное право⁶. Другими словами, правозащитной деятельностью могут заниматься самые различные субъекты — от государственных (суды, прокуратура, полиция, уполномоченные по правам человека и т. д.) до негосударственных структур (неправительственные организации, граждане и т. п.).

К тому же нужно иметь в виду, что содержание правозащитной политики не исчерпывается только вопросами защиты прав и свобод личности. Правозащитная политика призвана создавать соответствующие условия и

¹ Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 39.

² Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1972. С. 130–131.

³ См. подробнее: Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. С. 31.

⁴ Саенко Л.В. Конституционно-правовые основы охраны и защиты семьи в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 11.

⁵ Пономаренков В.А., Пономаренкова И.А. Правоохранительная и правозащитная деятельность: содержание и соотношение понятий // Актуальные проблемы правоправедения. 2010. № 2. С. 77.

⁶ См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 35.

предпосылки для защиты конституционного строя, нравственности, других жизненно важных интересов и ценностей современного общества.

Следовательно, всякая правозащитная политика выступает правоохранительной, но не всякая правоохранительная — правозащитной.

Полиция выступает субъектом не только правоохранительной, но и правозащитной политики. Она удовлетворяет всем требованиям, обязательным, с точки зрения А.А. Редько, для таких субъектов: обладает соответствующим правовым статусом; осуществляет свою деятельность в сфере права; обладает волей — способностью к принятию решений; доводит свои решения до сведения общества и государства; опирается при выработке решений на стратегические правовые идеи; оказывает своими действиями систематическое и существенное влияние на развитие правовой жизни общества¹.

Переименование милиции в полицию выглядит вполне логичным и правильным, т. к. по мнению Г.Г. Небрятенко, «первая этимологически связана с обществом и производна от народа, а вторая строилась на профессиональных основаниях, представляя собой "касту" служащих Закона»².

Решение о переименовании подразумевает глубокие преобразования, касающиеся сущности полиции, обновления содержания ее работы. Как пишут С.П. Булавин и В.В. Черников, «во главу угла возводятся права и свободы граждан. Их защита и соблюдение являются основной целью полиции, именно наделение будет оценивать надежность и эффективность ее деятельности»³.

Милиция, являясь системой государственных органов исполнительной власти, была инструментом государственного принуждения, «карающим мечом закона»⁴. Основным же назначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и общественной безопасности, а также незамедлительное оказание помощи каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1 Закона «О полиции»). Как пишет бывший статс-секретарь — заместитель министра внутренних дел России С.П. Булавин, «... с принятием Закона о полиции завершилась эпоха карательного милицейского законодательства, сформировавшегося еще в советский период»⁵.

По словам бывшего главы МВД России Р. Нургалиева, «полиция — это качественно новый правоохранительный орган социальной направленности.... Острие нового правоохранительного органа должно быть нацелено на человека»⁶. Поэтому возникающие вопросы необходимо решать с помощью грамотных, профессиональных действий, а не как раньше — с позиции силы. Закон «О полиции» закрепляет новую, партнерскую модель взаимоотношений

¹ См.: Редько А.А. Правозащитная политика и ее место в правовой политике России (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 14.

² Небрятенко Г.Г. Возрождение российской милиции: история и современные перспективы // История государства и права. 2011. № 9. С. 23.

³ Булавин С.П., Черников В.В. Указ. соч. С. 4.

⁴ См.: Толоконников В.К. Указ. соч. С. 84.

⁵ Булавин С.П. Преимущество в полицейском законодательстве России в условиях глобализации // Юридическая техника. Н. Новгород, 2011. № 5. С. 106.

⁶ Цит. по: Рузанова Н. Полицейский он же и юрист // Российская газета. 2011. 3 авг.

полиции и общества, которая предполагает не доминанту власти над ним, а служение ему и ориентир на сотрудничество с институтами гражданского сообщества и гражданами. «Данная модель позволяет каждому сотруднику при осуществлении своих обязанностей ощущать себя частью общества, а обществу, в свою очередь, лучше понимать, что оно делегировало полиции функции защиты себя от беспорядка, включая не очень приятную и специфичную миссию принуждения во имя закона»¹.

В условиях современной российской действительности стал очевидным тот факт, что наряду с правоохранительной нужно исследовать и активно формировать правозащитную политику, которая, в свою очередь, выступает особой разновидностью правоохранительной политики. Меры, принимаемые в ходе реформы МВД, полностью «вписываются» в данную задачу, одной из которых стало переименование милиции в полицию. Последнее в совокупности с иными мероприятиями, в частности, принятием ряда основополагающих законов (Закона «О полиции», Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²) формирует новый статус полиции как центрального органа не только правоохранительной, но и правозащитной политики в современной России.

¹ Булавин С.П., Черников В.В. Указ. соч. С. 7.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

К.Е. Игнатенкова,

кандидат юридических наук,
ученый секретарь Саратовского филиала
Института государства и права РАН
igr@sgap.ru

А.Е. Кадомцева,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры правовой охраны
окружающей среды Санкт-Петербургского
государственного университета
likatim70@list.ru

Защита экологической безопасности и экологических прав личности как объект международной политики*

***Аннотация:** статья посвящена вопросам защиты окружающей среды как на национальном, так и на международном уровне. Проблема защиты окружающей среды стала предметом активных общественных действий и политических дискуссий.*

***Ключевые слова:** окружающая среда, природная среда, защита, охрана, принципы охраны окружающей среды, международное сотрудничество, обязанность государства, ущерб, безопасность, контроль.*

* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (мероприятие 1.1., очередь 1).

Summary: the article covers the national and the international problems of environment protection. The environment protection problem has become the subject of social actions and political discussions.

Key words: environment, nature, protection, guard, the principles of environment protection, international cooperation, the duty of the State, damage, security, control.

Неуклонное ухудшение состояния природной среды заставило общественность различных стран мира задуматься о разрушительном воздействии человека на природу. Такое осознание жизненной важности для человечества здоровой окружающей среды и решительные усилия многочисленных природоохранных организаций привели к принятию ряда законов о защите и сохранении природной среды.

Первоначально забота об окружающей среде проявилась на уровне отдельных государств, в частности, в принятии многочисленных законодательных актов по защите окружающей среды в целом или ее различных компонентов (вода, воздух, леса и т. д.). Многие государства также приняли конституционные нормы по защите окружающей среды¹.

Однако государства и специализированные учреждения довольно быстро осознали, что только национальной политики в области окружающей среды недостаточно из-за масштабности и транснационального характера многих проблем окружающей среды, для их должного решения необходимо принять международные нормы. Поэтому вопрос о защите и охране окружающей среды был включен в повестку дня многих организаций, действующих в области международного права. Было принято значительное количество международно-правовых норм, регулирующих данную проблему, включая предотвращение ущерба окружающей среде и развитие международного сотрудничества в ликвидации его последствий.

В основе международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды лежат два основных принципа:

— обязанность государств воздерживаться от нанесения ущерба окружающей среде за пределами своих границ. Этот принцип был утвержден несколькими юридическими решениями². Он также прямо упоминается в различных международных договорах³ и многих других юридических документах⁴;

— обязанность государств беречь окружающую среду в целом. Этот принцип также изложен в различных договорах и двусторонних, региональных и международных соглашениях⁵.

¹ Список государств, которые включили такие нормы в свои конституции, можно найти в работе: *Schwartz M. Preliminary Report on Legal and Institutional Aspects of Relationship between Human Rights and the Environment.* Geneva, 1991. P. 11.

² См.: *La protection de l'environnement en temps de conflit arme.* European Communities, Brochure 54 110/85 slnd. P. 17–18.

³ См.: Конвенция ООН по морскому праву (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г.) (с изм. от 23 июля 1994 г.), ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 48, ст. 5493.

⁴ См.: 21-й принцип Стокгольмской декларации, одобренной 16 июня 1972 г. Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде // Краткий протокол заседаний Конференции. «IRRC». № 141. December 1972. P. 683 и далее; «IRRC». № 137. August 1972. P. 468.

⁵ Список этих документов см. в работе: *La protection de l'environnement en temps de conflit arme.* P. 25–30.

Вопрос о защите окружающей среды был позже поднят в более узком контексте международного права — в аспекте прав человека. Сейчас общепризнано, что обеспечить право на достойную жизнь и другие основные права человека неизмеримо труднее, а иногда это невозможно в окружающей среде, которой нанесен серьезный ущерб¹. Право на здоровую природную среду, таким образом, признается одним из основных прав человека. Оно четко предусматривается различными международными договорами², другими юридическими документами и конституциями многих государств³.

Международно-правовые нормы, касающиеся защиты окружающей среды, нацелены не на то, чтобы предотвратить нанесение ущерба вообще, а скорее на то, чтобы ограничить его до уровня, который можно считать терпимым.

Обязательство государств не наносить ущерба окружающей среде за пределами своей территории подтверждается в ряде судебных и арбитражных решений, в текстах различных региональных и международных конвенций и других международных документов, в том числе, например, в знаменитом 21-м принципе Стокгольмской декларации⁴. Он также применялся судебными органами отдельных стран⁵, и его обычный характер признается в настоящее время практически всеми субъектами.

Этот принцип представляет особый интерес, т. к. согласно общим правилам, предусматривающим международную ответственность, даже наличие вооруженного конфликта не освобождает стороны, участвующие в конфликте, от вышеупомянутого обязательства.

Обязательство государств беречь окружающую среду в целом имеет более широкую сферу применения по сравнению с обязанностью государств воздерживаться от нанесения ущерба окружающей среде за пределами своих границ, поскольку оно устанавливает обязанность уважать природную среду независимо от того, какая действует правовая система — государства, подписавшего документ, или другого государства.

В идеале природной среде должна быть обеспечена полная и безусловная защита. Однако это не станет возможным до тех пор, пока не придет всеобщее осознание ценности нашего природного наследия. Ведь сегодня даже право на жизнь не везде уважается: тысячи людей каждый день погибают от голода, холода и болезней. В этих условиях бессмысленно запрещать, например, вырубку деревьев людям, живущим в Гималаях, на севере Индии. Тем не менее усиление защиты существующих охраняемых природных территорий имеет большое значение для будущего, т. к. позволит нам оставить в наследство последующим поколениям особые природные зоны, сохранившие структуру, доставшуюся нам от наших предков. Другими словами, эти находящиеся

¹ См.: *Schwartz M.* Op. cit. P. 4–11.

² Статья 24 Африканской хартии прав человека и народов (принята в г. Найроби 26 июня 1982 г.) провозглашает: «Все народы имеют право на общую удовлетворительную окружающую среду...». См.: *Международные акты о правах человека* : сб. документов. М., 1998. С. 737–747.

³ См.: *Schwartz M.* Op. cit. P. 11–12.

⁴ См.: UN Conference on the Human Environment (Stockholm, 5–6 June 1972) in *Revue generale de droit international public*. 1973. P. 354.

⁵ См.: Административный суд г. Страсбурга, провинция Северная Голландия, против министерства окружающей среды, 27 июля 1983 г. // *Revue juridique de l' environnement*. 1983. P. 343.

под охраной природные территории стали бы настоящими экологическими заповедниками, что будет уважаться при любых обстоятельствах.

За последние годы вопросы защиты природной среды, в частности, во время вооруженных конфликтов являлись предметом многочисленных дискуссий и серьезных исследований.

Множество проблем юридического и экологического характера, вызванных вооруженными конфликтами, до сих пор остаются нерешенными. В настоящее время еще нельзя дать окончательную «экологическую оценку» этого явления: природа возрождается медленно, и для того чтобы сделать более точный анализ ущерба, нанесенного вооруженным конфликтом природной среде, необходимы более длительные наблюдения¹.

Количество проведенных исследований, их серьезность свидетельствуют о том, что сегодня международное сообщество полностью осознало опасность, которую война представляет для природной среды. Разрушительный потенциал современных способов ведения войны делает необходимость принятия мер для защиты природной среды все более очевидной.

Однако осознания проблемы явно недостаточно. Теперь должны последовать практические меры. В этом отношении, несмотря на отдельные конструктивные предложения, которые заслуживают внимательного изучения, результаты последних исследований явно неутешительны. Необходимо найти средства, чтобы отвести опасность от природной среды, положить конец действиям, наносящим ущерб природе, и наказать тех, кто несет за них ответственность.

На примере одной войны вряд ли можно сделать точные выводы относительно такой многогранной проблемы, как воздействие войны на природную среду. Как и в мирное время, во время войны ущерб может принимать различные формы, его трудно предвидеть заранее и оценить после войны, его можно объяснять по-разному.

Контроль за исполнением международных обязательств представляет собой одну из форм функционирования международного права. Контроль занимает промежуточное место между «первичными», регулируемыми правоотношениями и «вторичными», охранительными², хотя и находится ближе к последним. В сфере международного права окружающей среды не существует единого определения или исчерпывающего понимания контрольного механизма как комплексного понятия. Контроль представляет собой скорее совокупность различных правовых и организационных функций и включает по крайней мере четыре формы контрольного механизма.

Первая форма функционирует в сфере взаимодействия правового регулирования изменений параметров природной среды, отслеживая уровень такого взаимодействия. Ее правовой и организационной формами является мониторинг окружающей среды. Вторая контролирует соблюдение государствами международных обязательств в природоохранной сфере. Третья нацелена непосредственно на регулирование качества окружающей среды. Основные инструменты, используемые здесь, — технические нормы и стандарты различных показателей

¹ См.: *The Environmental Legacy of the Gulf War. Greenpeace Report, 1992*. В докладе также содержится подробный анализ уже известных примеров ущерба, нанесенного природной среде.

² О соотношении «первичных» и «вторичных» правоотношений см.: *Ушаков Н.А.* Проблемы теории международного права. М., 1988. С. 167–187.

качества окружающей среды либо различных видов воздействия на нее. И, наконец, четвертая форма — предупредительный контроль, включающий различные виды оценки воздействия на окружающую среду, легитимированные как в национальном законодательстве, так и в международно-правовых нормах.

Главная цель мониторинга окружающей среды в контексте контроля за использованием международных обязательств — получение необходимых данных, которые могли бы использоваться для выработки соответствующих мер. Мониторинг представляет также возможность обратной связи для оценки адекватности применяемых регулятивных средств. Контроль определяется как «любые меры, направленные на установленные фактические положения, и его оценка с точки зрения соответствия положенным правовым нормам»¹. Следовательно, мониторинг отвечает требованиям первой части контроля, а именно «оценке фактического положения».

Разработка и принятие природоохранных стандартов — часть международной системы контроля, поскольку они определяют технические границы поведения государств по отношению к природной среде. В доктрине по-разному оцениваются содержание и роль природоохранных стандартов. Некоторые исследователи полагают, что начинать надо с введения экостандартов, не имеющих обязательной силы, и только на следующей стадии включать их в юридически обязывающие акты². Другие утверждают, что международное нормотворчество должно оцениваться не столько с точки зрения степени соблюдения существующих норм и стандартов, сколько на основании общего развития экологической обстановки, которое более динамично, нежели формально-юридические процессы³. Однако наиболее распространена точка зрения, согласно которой природоохранные стандарты ставят преграду неприемлемым изменениям в окружающей среде⁴.

Использование природоохранных стандартов в значительной степени зависит от их практической применимости в конкретной ситуации. Вот почему роль технических норм и стандартов определяется не только спецификой объекта правового регулирования, но и наличием организационных структур, побуждающих государства применять такие стандарты.

Концепция экологической безопасности способна предложить необходимый методологический прорыв в области охраны окружающей среды. Постановка экологической проблемы на уровень национальной безопасности решает несколько важных задач. Она придает природоохранительной проблеме значимость проблемы выживания человечества, что реально отражает серьезность существующих и будущих экологических угроз. Она делает экологическую проблему задачей высочайшего политического приоритета, традиционно присваиваемого вопросам безопасности. Она предлагает новую основу для разрешения природоохранных проблем — модель

¹ *Symonides J.* Kontrola Miedzynarodowa. Torun, 1969. S. 6–7.

² См.: *Contini P., Sands P.* Methods to Expedite Environmental Protection: International Ecostandarts // *American Journal of International Law.* 1972. № 66. P. 37–59.

³ См.: *Schneider J.* World Public Order of the Environment: Toward an International Ecological Law and Organization. Toronto, 1979. P. 84–85.

⁴ См.: *Springer A.L.* The International law of Pollution. In *Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States.* Westport; London, 1983. P. 48.

«предвидеть и предотвращать» — вместо обычно принятого подхода по типу «реагировать и корректировать». И, наконец, она создает предпосылки для перераспределения ресурсов, выделяемых на национальную безопасность, в пользу природоохранных задач, т. е. в определенной степени решает проблему конверсии промышленного сектора национальных экономик.

Режим экологической безопасности должен основываться на ряде принципов, образуемых посредством синтеза основополагающих положений права окружающей среды. Одним из главных здесь является принцип контроля за соблюдением соответствующих требований экологической безопасности.

Контрольные механизмы, такие как, например, мониторинг соблюдения государствами договорных обязательств, — основополагающие для любой системы безопасности, включая экологическую. Только развитая система национальных и международных процедур контроля способна гарантировать соблюдение государствами согласованных требований.

Преодолеть экологический кризис невозможно, если не будет создан план подлинного обновления гражданского общества. Очевидно, что странам Содружества Независимых Государств трудно разработать план спасения окружающей природной среды от дальнейшей деградации вследствие переживаемого сейчас ими экономического кризиса. Однако существует решение проблемы, в котором сочетаются нужды природной среды с потребностями общества и отдельной личности. Смысл его состоит в том, что каждый должен платить за те выгоды, которые он получает от использования природных объектов. Если природные ресурсы используются для хранения отходов, то это не должно быть бесплатным. Обязательность платы является наиболее эффективной политикой для сохранения природной среды. Из вышесказанного можно сделать вывод: если будет проводиться рациональная социальная и экономическая политика, то политика в области экологии также будет эффективной.

С.Ф. Афанасьев,
доктор юридических наук, профессор
кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной
юридической академии
af.73@mail.ru

65

Право быть выслушанным в суде сквозь призму постановлений Европейского суда по правам человека*

***Аннотация:** в статье исследуется право сторон быть выслушанными и лично участвовать в суде при рассмотрении и разрешении гражданских дел в аспекте постановлений Европейского суда по правам человека.*

** Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (мероприятие 1.1., очередь 1).*

Ключевые слова: суд, сторона, гражданское судопроизводство, принципы равноправия и состязательности, право быть выслушанным, личное участие, справедливое судебное разбирательство, Европейский суд по правам человека.

Summary: in article the right of the parties listened is investigated to be and personally to participate in court by consideration and the permission of civil cases in aspect of decisions of the European Court of Human Rights.

Keywords: court, the party, civil legal proceedings, principles of equality and competitive nesses, the right to be listened, personal participation, fair proceeding, the European Court of Human Rights.

В контексте современной российской правозащитной политики особый интерес вызывает проблема реализации принципа права быть выслушанным в суде с учетом международных правовых принципов и стандартов. В связи с этим в первую очередь обратимся к мнению Э. Гротрайана о том, что процессуальный компонент права на справедливое судебное разбирательство вбирает в себя публичность слушаний и вынесения правоприменительных актов; разумный срок разрешения дела по существу; равенство используемых правовых средств, т. е. равноправие сторон. «Однако небольшие нарушения равенства, не наносящие ущерба разбирательству в целом, — отмечает он, — не являются нарушением статьи 6»¹.

Таким образом, в рамках справедливого судебного разбирательства принцип равноправия служит связующим звеном между транспарентностью разбирательства и вынесением мотивированного решения по поводу заявленного стороной материально-правового требования², подтверждением чему служит постановление от 11 января 2007 г. «Кузнецов и другие против России» (Kuznetsov and others v. Russia)³. В нем Европейский суд по правам человека констатировал нарушение «равенства оружия» (equality of arms) в свете того, что национальные суды не выполнили обязанности по изложению юридических оснований решения, в котором нет доказательств заслушивания сторон при проведении разбирательства. Кроме того, ранее в собственных постановлениях Суд пояснял, что быть выслушанным означает также и то, что заинтересованные лица должны извещаться на понятном им языке о времени и месте судебного заседания; они могут защищать себя лично либо через представителя; получать помощь переводчиков и беспрепятственно предоставлять доказательственный материал⁴.

Становится понятным, что право быть выслушанным не кристаллизуется в форме традиционного судопроизводственного функционального начала, поскольку одна из его частей охватывается сферой действия принципа

¹ Гротрайан Э. Право на справедливое судебное разбирательство // Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Комментарий к статьям 5 и 6. М., 1997. С. 121.

² См.: Алексеева Л.Б. Комментарий к ст. 6 Конвенции // Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. М., 2002. С. 88, 92.

³ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 11 января 2007 г. «Кузнецов и другие против России» (Kuznetsov and others v. Russia) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., напр.: Постановления Европейского суда по правам человека от 23 февраля 1994 г. «Стенфорд против Соединенного Королевства» (Stanford v. the United Kingdom), от 6 декабря 1988 г. «Барбера, Мессег и Ябардо против Испании» (Barbera, Messegui and Jabardo v. Spain) // СПС «КонсультантПлюс».

процессуального равноправия (отсюда проистекает обязанность суда заслушивать обе стороны); в то время как прочие части экстраполированы в состязательно-диспозитивный и иной инструментарий (это предопределяет возможность защищать себя лично либо с помощью представителя, пользоваться услугами переводчика, вызывать в суд свидетелей, чтобы донести свою правовую позицию более ясно и др.). Поэтому Конституционный Суд РФ, следуя логике прецедентов толкования Европейского суда¹, в своих постановлениях отмечает, что принцип *audiatur et altera pars* является не отраслевым, но общеправовым², а право на судебную защиту — не только право на обращение в суд, но и право быть выслушанным судом при разрешении спора по существу на основе состязательности и равноправия сторон³.

Пока же судебная практика нарушение права быть выслушанным по гражданским делам понимает довольно узко. Как и прежде, это касается трех случаев: непривлечения в процесс какого-либо из субъективно заинтересованных лиц⁴; неизвещения или ненадлежащего извещения лиц, участвующих в деле; разрешения материально-правовых требований в отсутствие стороны, которая не смогла явиться в судебное заседание по уважительной причине⁵.

Между тем страсбургские судьи продолжают выявлять со стороны Российской Федерации отступления от директив международного договора в области права быть выслушанным, о чем свидетельствуют постановления от 27 марта 2008 г. по делу «Штукатуров против России» (*Shtukaturov v. Russia*), от 17 декабря 2009 г. «Шилбергс против России» (*Shilbergs v. Russia*), от 25 ноября 2010 г. «Роман Карасев против России» (*Roman Karasev v. Russia*), от 7 февраля 2012 г. «Прошин против России» (*Proshin v. Russia*)⁶ и др. К сожалению, лишь часть из них стала предметом изучения отечественного законодателя при реформировании и совершенствовании норм гражданского процессуального права.

Итак, в той или иной мере все перечисленные постановления затрагивают проблему реализации права быть выслушанным в суде общей юрисдикции по гражданским делам, но касаются различных субъектов правоотношений: если в первом постановлении речь идет об участии в процессе недееспособного лица, то в последующих — о гражданах, находящихся в местах лишения свободы (дело по жалобе гр. Прошина сочетает в себе оба эти момента).

Вердикт Европейского суда в связи с обращением гр. Штукатурова в известной степени был прогнозируемым, поскольку, ставя под сомнение

¹ См., напр.: Постановление Европейского суда от 3 марта 2000 г. «Крчмарж и другие против Чехии» (*Krcmar and others v. Czech Republic*) // СПС «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2001 г. № 4-П // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июля 2011 г. № 17-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., напр.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 января 2009 г. № 46-В08-18 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См., например, деление Санкт-Петербургского городского суда от 19.12.2011 № 33-18374/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановления Европейского Суда по правам человека от 27 марта 2008 г. по делу «Штукатуров против России» (*Shtukaturov v. Russia*), 17 декабря 2009 г. «Шилбергс против России» (*Shilbergs v. Russia*), 25 ноября 2010 г. «Роман Карасев против России» (*Roman Karasev v. Russia*), 7 февраля 2012 г. «Прошин против России» (*Proshin v. Russia*) // СПС «Консультант-Плюс».

национальные законодательные стереотипы, которые в условиях юридического позитивизма элиминируют персональную оценку возможностей и потребностей конкретного индивида, страсбургские судьи еще в постановлении от 24 октября 1979 г. «Винтерверп против Нидерландов» (*Winterwerp v. Netherlands*)¹ указали, что чрезвычайно значимо, чтобы недееспособный имел доступ к суду и право быть выслушанным лично или через представителя, без чего он лишается «основных процессуальных гарантий, применяемых в делах, связанных с лишением свободы». Психическое заболевание может быть поводом ограничения или модификации способа проведения в жизнь этих правомочий, но оно не служит оправданием нарушения самой сути права на справедливое судебное разбирательство.

Данное постановление во многом спровоцировало принятие Комитетом министров Совета Европы ряда важных нормативных правовых актов, среди них рекомендации от 22 февраля 1983 г. R (83)2 «Относительно правовой защиты лиц, страдающих психическим расстройством, которые были госпитализированы в принудительном порядке»², от 23 февраля 1999 г. R (99)4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых»³, от 24 февраля 2004 г. Rec (2004)10 «Относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическим расстройством»⁴. В названных документах подчеркивается, что лица с психическими расстройствами должны обладать всем потенциалом по осуществлению предусмотренных законом гражданских прав; их рестрикции допустимы настолько, насколько это отвечает духу Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵, они не могут покоиться на самом факте наличия у лица психического заболевания. Страдающему психическим расстройством, как всем прочим лицам, в любом случае гарантируется право быть выслушанным, равно как и присутствие представителя в течение всего разбирательства гражданского дела, поэтому судебное решение нельзя выносить лишь на основании одного медицинского заключения. В ходе рассмотрения заявлений о признании гражданина недееспособным ему должно быть предоставлено не только право быть выслушанным, но и дополнительно адекватное право обжалования итогового акта правосудия.

Вслед за ЕСПЧ, опираясь на его прецедентную практику, Конституционный Суд РФ в связи с подачей жалобы все тем же гр. Штукатуровым в постановлении от 27 февраля 2009 г. № 4-П⁶ для устранения дискриминации по признаку присутствия у лица психического расстройства, также констатировал за душевнобольными людьми неотчуждаемость основных прав и свобод, в том числе права быть выслушанными в суде. Суд отметил, что гражданин, в отношении которого рассматривается заявление о признании его недееспособным, будучи заинтересованным субъектом, приобретает

¹ См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 24 октября 1979 г. «Винтерверп против Нидерландов» (*Winterwerp v. Netherlands*) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Там же.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 февраля 2009 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1367.

статус лица, участвующего в деле, а значит, он имеет право давать объяснения, приводить доводы, обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве иные процессуальные права. Однако, невзирая на то, что ст. 284 ГПК РФ не препятствует гражданину лично участвовать в судебном разбирательстве, закон не закрепляет: в какой процедуре и на основе каких критериев определяется, возможна или нет его явка в судебное заседание; извещается ли он о времени и месте слушания дела; обязан ли суд в силу принципа равноправия сторон обеспечить гражданину использование дифференцированных юридических средств, к примеру назначить адвоката для получения квалифицированной юридической помощи. Наряду с этим, как указал орган конституционного контроля, лица, признанные в их отсутствие (представителей) недееспособными, не извещенные о времени и месте рассмотрения заявленного требования и пропустившие из-за этого срок на обжалование, в практическом плане вообще лишаются права на пересмотр судебного решения.

Выводы Конституционного Суда РФ были частично закреплены законодателем в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 67-ФЗ¹, которым по делам о признании гражданина недееспособным введена обязанность вручать судебные извещения адресатам лично (ст. 116 ГПК РФ). После чего рассмотрение заявления в порядке гражданского судопроизводства проводится только с участием самого гражданина, за исключением выявления органом правосудия неуважительности причины его неявки (ст. 167 ГПК РФ). Этому корреспондирует правило предложения первого ст. 284 ГПК РФ, гласящее: заявление о признании гражданина недееспособным суд разрешает с участием гражданина, заявителя, прокурора, представителя органа опеки и попечительства. Но уже во втором предложении статьи сказано, что «гражданин, в отношении которого рассматривается дело о признании его недееспособным, *должен быть вызван в судебное заседание* (курсив наш. — С.А.), если его присутствие в судебном заседании не создает опасности для его жизни или здоровья либо для жизни или здоровья окружающих, для предоставления ему судом возможности изложить свою позицию лично либо через выбранных им представителей».

Отсюда следует, что в системном виде перечисленные нормы гражданского процессуального закона содержат в себе внутреннее противоречие, т. к. получается, что лицо императивно *извещается* судом о времени и месте заседания, но *вызывается* оно для участия в нем для реализации права быть выслушанным лично или через представителя (?!), если это не создает опасности жизни или здоровью окружающих. Однако оценить ее степень, составить представление о психическом состоянии гражданина, его способности понимать значение своих действий и руководить ими судья может, только если непосредственно соприкоснется с заинтересованным лицом. Все это вместе взятое формирует определенные сложности рассмотрения требований о признании гражданина недееспособным, заставляя суды, как и прежде, заключение судебно-психиатрической экспертизы воспринимать как единственное и достаточное доказательство отсутствия потребности в

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2040.

вызове гражданина в судебное заседание под предлогом его опасности¹ (как это происходит по ч. 1 ст. 304 ГПК РФ при принудительной госпитализации в психиатрический стационар).

¹ См., напр.: Кассационное определение Псковского областного суда от 13 октября 2009 г. № 33-1193/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

В.В. Нырк

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры теории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии
r_e_pka@mail.ru

Правозащитная политика: понятие и концепция*

Аннотация: в статье акцентируется внимание на актуальности разработки доктринальной концепции правозащитной политики. Дается ее авторское определение и предлагается примерная структура.

Ключевые слова: защита права, правозащитная и правоохранительная политика, понятие и структура концепции правозащитной политики.

Summary: the article focuses on the relevance of doctrinal development of the concept of human rights policies. Given the author's definition and proposed an approximate structure.

Key words: protection of rights, human rights policy and law enforcement policy, the concept and structure of the concept of human.

Разработка концептуальных теоретических основ формирования и реализации правозащитной политики имеет особое значение с учетом массового характера нарушений прав человека в современной России, невысокой эффективности системы государственно-правовой защиты и слабости институтов гражданского общества в проведении самостоятельной политики в сфере защиты объективного права и субъективных прав участников общественных отношений. Кроме того, требует своего разрешения проблема приведения российской правозащитной системы в соответствие с международными стандартами.

Правозащитную политику можно определить как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по дальнейшему развитию правозащитной системы, совершенствованию средств защиты права, установлению режима «правовой защищенности» отдельной личности и общества в целом.

Правозащитную политику необходимо разграничивать с правоохранительной политикой. Они соотносятся как часть и целое. Если первая нацелена на защиту объективного права и субъективных прав граждан, создание и

* Работа выполнена при финансовой поддержке Минобрнауки России, проект «Правозащитная политика: отечественный и зарубежный опыт» в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (мероприятие 1.1., очередь 1).

функционирование полноценной правозащитной системы, восстановление нарушенного права, то вторая имеет более широкую сферу действия, направлена на совершенствование всей системы охраны права, включая и его защиту как составную часть, на противодействие коррупции и снижение числа совершаемых правонарушений в обществе. Следовательно, цель правозащитной политики значительно шире — это повышение «иммунитета» права против всевозможных правонарушений, действенное осуществление его охранительной функции, результативная работа правоохранительной системы, а не только ее подсистемы — защиты права.

В современных условиях, на наш взгляд, назрела настоятельная необходимость в формировании *концепции правозащитной политики*, под которой можно понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации правозащитной деятельности в современной России, пути повышения эффективности правозащитной системы в целом. Именно в рамках данной концепции важно рассмотреть модели более результативного взаимодействия государственных и негосударственных субъектов правозащитной политики. Только при тесном и четком взаимодействии указанных субъектов возможен прорыв в повышении качества действия инструментов защиты права.

В настоящий момент правозащитная система Российской Федерации находится в состоянии неопределенности относительно путей собственного развития. Органы государственной власти, специально уполномоченные осуществлять правозащитную функцию, 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 не совместимые с задачами защиты прав граждан и обеспечением режима «правовой защищенности» личности и гражданского общества. Последнее же так и не стало активным участником формирования и реализации правозащитной политики. Существующие на настоящий момент негосударственные правозащитные организации, несмотря на определенную активность в сфере защиты прав граждан, не имеют действенных правовых механизмов по надлежащему противодействию коррупции в органах государственной власти, произволу со стороны государственных служащих и иным противоправным действиям в отношении граждан и бизнеса.

Следует согласиться с весьма точной характеристикой правозащитной и правоохранительной системы современной России в качестве структуры, сохраняющей черты административно-чрезвычайной и фактически перманентно-временной организации, предполагающей внеправовые и внепроцессуальные формы работы с населением и борьбы с преступностью¹.

Представляется возможным предложить следующую структуру концепции правозащитной политики.

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.

Во введении, на наш взгляд, стоит изложить характеристику современного состояния правозащитной системы России с указанием позитивных и негативных тенденций в ее развитии, определением основных количественных и качественных параметров, «проблемных зон».

В основной части концепции правозащитной политики можно выделить шесть крупных разделов:

I. Общие начала правозащитной политики.

II. Содержание правозащитной политики.

III. Основные направления правозащитной политики.

IV. Предложения по совершенствованию правозащитной системы в Российской Федерации.

V. Приоритеты развития правозащитной политики в субъектах Российской Федерации.

VI. Методика определения эффективности правозащитной политики.

Первый раздел должен содержать дефиниции и характеристику таких основополагающих понятий, как защита права; правозащитная система; правозащитная политика; правозащитная функция государства; функции и приоритеты правозащитной политики; механизм реализации правозащитной политики; средства правозащитной политики; восстановление права и др.

Далее в концепции необходимо определить задачи правозащитной политики. Так, в качестве основополагающих задач можно обозначить следующие: создание концептуальных основ для формирования единого правового поля в области правозащитной деятельности; обеспечение надлежащего правового механизма взаимодействия государственных органов и негосударственных правозащитных организаций; развитие негосударственной составляющей правозащитной системы; передачу части функций по защите права структурам и институтам гражданского общества (например, саморегулируемым организациям); совершенствование системы правовых средств защиты права (правовосстановительных, правообеспечительных и иных); повышение качества отправления правосудия как основного государственного института защиты прав личности; создание режима «правовой защищенности» гражданина и бизнеса от произвола государственной власти; приведение правозащитной системы России в соответствие с международными стандартами; правовое просвещение в области защиты прав и др.

Вслед за целями и задачами следует установить принципы правозащитной политики и круг субъектов ее формирования и реализации. Основными субъектами формирования правозащитной политики выступают: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; Высший Арбитражный Суд РФ; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; Уполномоченный по права человека в РФ, Уполномоченный по правам ребенка в РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей; органы прокуратуры; адвокатура; нотариат; правозащитные организации; иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, профсоюзы, общественные объединения, коммерческие организации.

В разд. II можно предложить раскрыть систему средств защиты права как объекта воздействия правозащитной политики в целях их совершенствова-

ния, а также охарактеризовать ее собственные инструменты — концепции, программы, мониторинг состояния законодательства в правозащитной сфере, экспертизу нормативных правовых актов, планирование, прогнозирование и др.

Третий раздел должен содержать описание основных форм реализации правозащитной политики (правотворческой, правоприменительной, интерпретационной, воспитательной) с указанием их специфики и перспектив развития. Надлежит также раскрыть сущность и содержание правозащитной политики по отдельным направлениям (сферам): в отношении прав человека, прав ребенка; обеспечения режима «правовой защищенности» бизнеса; прав военнослужащих; в области расширения взаимодействия с международной правозащитной системой и др. Здесь представляется желательным изложение и научных основ формирования правозащитной политики, финансово-материальных и организационно-структурных вопросов ее осуществления. Отдельное внимание должно быть уделено информационному обеспечению реализации правозащитной политики.

В следующем разделе концепции целесообразно рассмотреть систему мер и предложений по совершенствованию и развитию правозащитной системы России в целом и ее отдельных подсистем — системы правосудия; подсистемы иных государственных органов, осуществляющих правозащитную функцию; институтов гражданского общества, активно использующих средства защиты права; подсистемы средств восстановления права; подсистемы средств обеспечения реализации права; подсистемы средств пресекающего и предупредительного характера и др.

Раздел V «Приоритеты развития правозащитной политики в субъектах Российской Федерации» должен быть направлен на установление целей, задач и приоритетов осуществления правозащитной политики на региональном уровне. При этом надлежит указать основных участников формирования и реализации такой политики в субъектах Федерации, обозначив основные формы их взаимодействия с федеральными государственными институтами правозащитной направленности.

В разд. VI «Методика определения эффективности правозащитной политики» необходимо предусмотреть систему критериев оценки эффективности принимаемых отдельных мер по совершенствованию защиты права и всей правозащитной политики в целом. В качестве основополагающего критерия можно предложить использовать уровень «правовой защищенности» личности. Дополнительными критериями, конкретизирующими и развивающими основной параметр оценки, могут являться: качество правосудия; доступность юридических услуг для населения; степень активности правозащитных организаций; число повторных обращений за защитой права; общее число нарушений закона в той или иной сфере (в первую очередь, нарушений, посягающих на права и свободы личности); наличие альтернативных форм защиты права и результативность их использования на практике и др.

В рамках данной статьи представлена примерная структура проекта концепции правозащитной политики, которая требует обсуждения, доработки и развития. При этом основная цель формирования концепции правозащитной политики сегодня заключается в обеспечении системного и научно обоснованного видения проблемы опережающего развития правозащитной системы общества, в создании идейно-теоретического фундамента реализации правозащитной функции Российским государством.

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

Е.Г. Комиссарова,

доктор юридических наук, профессор
Тюменской государственной академии
мировой экономики, управления и права
eg-komissarova@yandex.ru

А.В. Пермяков,

аспирант Института права,
экономики и управления Тюменского
государственного университета
clapper@mail.ru

О гражданско-правовом менталитете российского общества

Аннотация: в статье анализируются причины низкого законопослушания россиян в такой «мирной» сфере правового регулирования, как имущественные отношения. Исследуя ситуации разрыва между выраженной в нормах гражданского законодательства моделью поведения и реальной практикой, складывающейся при удовлетворении потребностей граждан в товарах, работах, услугах, авторы видят причины в том числе в особенностях российского менталитета.

Ключевые слова: гражданское право, менталитет, правовые ценности, правосознание, договор, защита гражданских прав.

Summary: authors analyze the reasons of low law-abiding of Russians in such “peace” sphere of legal regulation as the property relations. Investigating gap situations between expressed in standards of the civil legislation model of behavior and the real practice developing at satisfaction of needs of citizens in the goods, works, services, authors see the reasons, including in features of the Russian mentality.

Keywords: civil law, mentality, legal values, sense of justice, contract, protection of the civil rights.

Социально-правовой стресс, который испытывает российское общество в связи с резким переходом от привычной, долго существовавшей схемы получения благ «выдавать и получать», вынуждает изучать не только историю и законодательство в целом, но и ментальные особенности россиян. Не может не интересовать в этом плане психологическое отношение людей к гражданско-правовым (цивилистическим) институтам, ориентированным на полное удовлетворение ежедневных жизненных потребностей людей, которые в цивилизованном обществе принято удовлетворять на основе закона и договора.

Сегодня эти институты емко и концентрированно выражены в объемном (1551 статья), лексически стройном, но невероятно сложном (в силу большого числа оправданных обобщений и абстракций, рассчитанных на профессионалов) нормативном акте — Гражданском кодексе Российской Федерации. 21 октября 2012 г. этот акт, небезосновательно именуемый экономической

конституцией¹, отметил свое восемнадцатилетие. За это время отнюдь не просто и не беспрепятственно часть его норм вошла в сознание большинства государственных служащих, гражданско-правовые правила стали основой для взаимодействия различных учреждений и граждан. Кодекс «прописался» в судах, адвокатуре, нотариате, прокуратуре. Подобной судьбы и роли не было ни у одного из предыдущих гражданских кодексов в РСФСР (1922², 1964³ г.). Такую судьбу пророчили проекту гражданского уложения, разработанному Высочайше учрежденной комиссией в 1910 г., но в силу различных исторических причин не ставшему законом.

Достоинства современного Гражданского кодекса Российской Федерации происходят от органического и разумного соединения в нем права и иных социальных регуляторов, нисходящих в виде обычаев, морали и нравственности в первобытные горизонты истории. В содержании его норм, оперирующих такими недвусмысленными и гуманными категориями, как добросовестность, разумность, справедливость, лежат морально-нравственные, духовно-культурные, мировоззренческие регуляторы большинства общественных процессов. Тем труднее признавать, что под влиянием этого судьбоносного для российской экономики акта (ведь в его нормах провозглашено право частной собственности в качестве общего правила) у российских граждан, которым адресованы его нормы и правила, ориентированные на удовлетворение необходимых социальных запросов, пока так и не сформировались сколько-нибудь устойчивые правовые традиции. Традиции, которые пришли бы на смену устойчивым стереотипам повседневного гражданско-правового мышления «что-то выбивать и от кого-то отбиваться», укоренившимся в сознании поколения, прошедшего социализацию в доперестроечное время, когда право скорее терпели как необходимое декоративное украшение, формальный атрибут, фасад, свойственные всякому «благопристойному» государству, и которые продолжают передаваться «по наследству» поколению, социализирующемуся в настоящее время. Все-таки пока новейшие гражданско-правовые ценности не столь дружно укореняются в обыденном сознании россиян. При этом страдают все три их измерения — институциональное, ментальное, коммуникативное. Все это обеспечивает тот угрожающе большой разрыв между тем, что заложено в действующем гражданском законодательстве, и реальной практикой, складывающейся при удовлетворении потребностей граждан в товарах, работах, услугах.

Отсутствие позитивного отношения к правовым ценностям в целом и гражданско-правовым в частности можно было бы считать временной болезнью. Причин для нее много: масштабность и неполная системность российского законодательства, состояние правоохранительной системы как гаранта прав и свобод, «вестернизация» экономики и ее бесконечно «транзитивный» характер, коррупция. Благодаря этим явлениям исходные правовые ценности

¹ См.: *Алексеев С.С., Крашенинников П.В.* Экономическая конституция // Введение в современное Российское гражданское законодательство : сб. материалов. Екатеринбург, 2000. С. 2–6.

² См.: Гражданский кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 12 нояб.

³ См.: Гражданский кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24, ст. 407.

подвержены неизбежной деформации. Однако болезнь эта одновременно и острая, и хроническая, и историческая. Преобладание деформационных форм правового сознания характеризует живущих на Руси людей на протяжении нескольких веков. Истоки ее, видимо, надлежит искать не только и не столько в вышеуказанных причинах, но еще и в особенностях русского характера.

Ментальность, менталитет (от лат. *mens* — ум, мышление, образ мысли, душевный склад) — «глубинный уровень коллективного и индивидуального сознания, включающий и бессознательное»¹. По своей структуре менталитет включает в себя больше коллективного, некие структуры национального характера, действующие, не проходя через сознание, спонтанно. Это коллективное бессознательное является определенной совокупностью если не черт характера, то мировоззренчески-психологических установок, проявляющихся в определенных чертах характера.

Российский исторический этнос (деревенский и крестьянский) — это не только прошлое россиянина. Это еще и его настоящее, сполна находящее свое проявление и в современном русском характере. Основу его составляют иррациональность, импульсивность, душевная обнаженность, впечатлительность, масштабная доверчивость, отсутствие привычки к логическому структурированному мышлению, стремление действовать в проблемной ситуации самым простым способом. Не менее заметна и такая черта русского человека, как готовность претерпевать трудности и невзгоды вплоть до самопожертвования. Немало исследователей отмечают и даже восхищаются способностью русского человека в трудный момент собраться и резко интенсифицировать свою деятельность. При таком характере чувства чаще оказываются важнее закона.

Несомненно, все это, так или иначе, влияло и продолжает влиять на формирование национального характера русских (россиян) и их отношение к праву, правовым предписаниям, правовой культуре, порождая, в качестве следствия, непонимание пределов правомерного поведения, хроническую правовую неосторожность и хроническую же правовую неосмотрительность.

Менталитет малодинамичен, он изменяется крайне медленно по сравнению с социальными процессами и почти не зависит от идеологического давления. В нем пересекаются природное и культурное, сознательное и бессознательное, рациональное и иррациональное, он формируется в зависимости от традиций, культуры, среды обитания человека. Трудно не вспомнить изречение Н.А. Бердяева: «Земля наша велика и обильна, но порядка в ней нет»². Все это вместе плюс слабая российская государственность — привычная среда обитания россиянина, в которой «правды идеал не влезает в формы узкие юридических начал» (К.С. Аксаков)³.

Во всем мире гражданское право как право частное — это право экономически нескованных, юридически самоопределившихся личностей, осознающих свою социальную ценность и готовых активно реализовывать

¹ Визгин В.П. Ментальность, менталитет // Современная западная философия : словарь / сост.: В.С. Малахов, В.П. Филатов. М., 1991. С. 176.

² Бердяев Н.А. Судьба России. URL: http://lib.ru/HRISTIAN/BERDQEW/rossia.txt_with-big-pictures.html (дата обращения: 05.10.2012).

³ Цит. по: Кистяковский Б.А. В защиту права // Вехи. Интеллигенция в России. М., 1991. С. 114.

себя в имущественном обороте. Отсюда оно — бесценный и необходимый регулятор в европейской цивилизации. Но в России авторитет гражданского права вот уже на протяжении нескольких веков «конфликтует» с российской действительностью. Отчасти положение спасает то, что обычное гражданское право, «существующее» в слоях общества с обыденным правосознанием, как правило, не противоречит основным вехам действующего гражданского (жилищного, семейного) законодательства. Это уберегает от экономического анархизма и обеспечивает создание внешнего впечатления того, что гражданский оборот в массе своей функционирует именно благодаря нормам закона. Однако при строго формальном рассмотрении нетрудно увидеть тот необозримый разрыв, который сложился между должным (правовым, а значит — идеальным, позитивным) и сущим, т. е. реальным положением вещей.

Причин такого разрыва можно найти множество. Весьма привычной, а сейчас уже и удобной принято считать коррупцию. Да, не без влияния коррупционной «травмы» в России создан весьма самобытный образ частного права, благодаря которому сознание как профессиональных участников рынка, так и потребителей их товаров, работ, услуг изгибается в желаемую сторону. Юристы же, занятые в сфере экономики, не справляясь с ситуацией разрыва, превращаются в юридических «фокусников». Право используется не в качестве своего исходного назначения, как регулятор, а как способ решить проблему «на сегодня». Отсюда столь привычная и далеко не всегда квалифицированная манипуляция гражданско-правовыми конструкциями, когда, например, заключая договор дарения, контрагенты на самом деле мыслят куплю-продажу, не «подозревая» при этом, что необходимо отдавать деньги, а при заключении так называемого инвестиционного договора и не помышляют об инвестиционном законодательстве.

Кстати, надо заметить, что к слову «договор» за последние десять-пятнадцать лет российский человек почти привык. Однако правовая роль этого документа как отношения, сопровождающегося установлением взаимных юридических прав и обязанностей, им так и не осознана. Содержание договоров, опосредующих повседневное социальное благополучие граждан (договор банковского вклада, договор ипотечного кредитования, оказания платных медицинских услуг или договор долевого участия в строительстве и другие) с точки зрения установленных прав и обязанностей, россиянину неинтересно: внимание сконцентрировано лишь на экономических результатах. Собственные обязанности осознаются слабо — ведь фактически условия договора не изучаются при его оформлении и подписании. Еще слабее оказывается роль договора в случае сбоя в отношениях контрагентов. Часть условий просто оказываются неработающими, часть — декларативными, третья часть — непонятными, т. к. истинный смысл условий понять невозможно либо, если смысл понятен, то цель условия смыслу соответствует не всегда. Более сильный контрагент в ответ на иск о неисполнении договора легко находит основания для признания его незаконным, что еще более усложняет положение лица, пострадавшего от его неисполнения. Первопричина в том, что договор в момент его заключения не возводился в ранг «ценности самому себе». Нужна была бумага со словом «договор»,

а дальше — по принципу «как пойдет». В судах общей юрисдикции рассматривается большое количество исков о неисполненных (ненадлежащим образом исполненных) договорах, и в каждом иске — надежда гражданина на то, что суд его «пожалует и поймет», так как он не знал, что подписывал.

Небрежность в момент составления договоров и непонимание истинных последствий его заключения нередко соседствует с прямо противоположной ситуацией, когда стороны пытаются все тщательно отрегулировать, руководствуясь принципом «чем больше прописано — тем лучше». В итоге в имущественном обороте оказывается слишком мало по настоящему договорного. Фактически это оборот приходно-расходных ордеров, кассовых чеков и бумаг, где «заботливо» с помощью «галочки» указано место для подписи потребителя товаров, работ, услуг. Наличие этой самой галочки для большинства россиян — сигнал к тому, что все решено и прочитывать условия договора не надо. В итоге для большинства россиян договор — это «поводок» для контрагента, который уверен, что именно этот субъект ему обязан и если что — «в суд пойду». Но это государственное место тоже «оцарапано» российским менталитетом, против которого оказываются бессильными две важнейшие нормы российского законодательства: ст. 46 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на судебную защиту, и ст. 11 Гражданского кодекса Российской Федерации о преимущественном судебном порядке защиты гражданских прав. Эти две нормы указывают, как поступить попавшему в юридическую беду человеку. Однако, дойдя до здания суда, лицо, нуждающееся в защите, начинает обретать реальные ориентиры реализации своего фундаментального и, как казалось, гарантированного права: очереди, дороговизна представительских услуг, сложности с определением подсудности, особые правила написания заявления, значительные временные и эмоциональные издержки, длительность процессов и т. д. Испугавшись, россиянин стремится действовать более простым способом — ищет знакомых, возможно, дает взятку, обращается в другие инстанции... Понимание того, что обращение в суд — это не только право, но и бремя соблюдения процедур и прочих условий, доходит не до всех. Жизнь россиян в условиях государственного архаического собеса приучила их к мысли, что любой государственный институт для них — благо, но только без встречных обязанностей. Напоминание иного вызывает эмоциональную бурю со стороны гражданина.

Нельзя не признать, что в российском законодательстве возможно обнаружить еще много недостатков и нерешенных проблем. Однако нельзя отрицать и тот факт, что конкретных законодательных решений, направленных на заботу о личности, удовлетворение ее материальных и духовных потребностей, социализацию общества, у нас уже принято достаточно. Среди них и гражданское право с его правомерными моделями поведения, счастливо соединившее в себе мораль и право, созданное «для всех и каждого». Но такое право русскому человеку, привыкшему в силу своего традиционного менталитета противопоставлять мораль и право, неинтересно. Он ценит

его или нет, соглашается с его предписаниями или не соглашается, в зависимости от того, насколько эффективно оно позволяет реализовать его личные желания и интерес. Право, которое разрешает всем и наделяет всех, одновременно требуя от всех, россиянину не интересно. В этом смысле самая позитивная отрасль права из всех в системе любого права — право гражданское (частное) с его правилами ежедневного правового поведения становится не только помехой в достижении экономической цели россиянином, но и настоящим разочарованием, если не сказать препятствием.

В.В. Партугимов,

*кандидат политических наук,
заведующий редакцией информационного
обеспечения Дирекции Интернет-технологий,
сетевых коммуникаций и социальных
медиа-проектов ИТАР-ТАСС
vpartugimov@yandex.ru*

Политические институты России: демократия и инновации

***Аннотация:** статья посвящена актуальной проблеме российской политической системы — ответственности демократическим требованиям. Предлагаются необходимые меры по инновационному совершенствованию работы органов государственной власти России.*

***Ключевые слова:** политические институты, государственное управление, власть, глобализация, демократия, инновации.*

***Summary:** the article is devoted to the actual problem of the Russian political system — democracy compliance requirements. The author offers the necessary measures to improve the innovative work of the organs of state power in Russia.*

***Key words:** political institutions, public administration, government, globalization, democracy, innovation.*

В ст. 1 Конституции РФ говорится: «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Отечественную Конституцию писали 20 лет назад, с тех пор многое изменилось, но вопрос о том, подходит ли нам демократия, так и не снят с повестки дня. Очевидно, что система государственного управления страны все еще не соответствует демократическим требованиям. Кажется бы, Конституцию никто не нарушает, а все прописанные в ней демократические требования выполняются — регулярно проводятся выборы, соблюдаются права и свободы и т. д. Но относительно того, как они выполняются, возникает много вопросов. Рассмотрим один из наиболее важных аспектов проблемы, а именно: какие требования должны предъявляться к современным политическим институтам России в условиях воздействия глобализации и как с помощью инноваций сделать институты действительно демократическими?

Известный американский политолог Роберт Даль в своей книге «О демократии» предлагает три подхода к определению необходимых политических институтов в масштабах демократического государства.

Первый из них предполагает обращение к истории тех стран, которые изменили свои политические институты, чтобы достичь соответствия (пусть частичного) требованиям более полного и эффективного участия народа в процессе управления и в политической жизни. По словам Р. Даля, «несмотря на то, что в предшествующие эпохи люди, добивавшиеся этого, далеко не всегда вдохновлялись демократическими идеями, однако начиная с XVIII в. и до наших дней прослеживается тенденция оправдывать эти требования ссылками на демократические и республиканские идеалы».

Второй подход предлагает другой путь — путь тех стран, политическая система которых считается демократической большинством их граждан, многими жителями других стран, а также учеными, журналистами и т. д. Иными словами, демократических стран.

Третий вариант — на примере некоей гипотетической страны или группы стран попытаться вообразить, не отрываясь при этом от реальности, какие политические институты потребуются для того, чтобы хотя бы в более или менее значительной степени достичь демократических целей.

Мы не будем подробно вдаваться в историю и описывать эти варианты, чтобы не размывать заявленную в статье цель, а именно — определение требований к демократическим институтам политической власти, в том числе и в условиях глобализации. К тому же, как отмечает Р. Даль, общим для всех трех предложенных подходов является один и тот же набор демократических политических институтов. Это минимальные требования, предъявляемые к демократической стране: выборы должностных лиц; свободные, честные, часто проводимые выборы; свобода выражения; альтернативные источники информации; автономия ассоциаций; всеобщие гражданские права¹.

Р. Даль приводит краткий перечень политических институций представительной демократии:

1. Выборность должностных лиц. Таким образом, современное демократическое правительство страны имеет представительный характер.

2. Свободные, честные, часто проводимые выборы. Должностные лица избираются в ходе частых и честно организованных выборов, на которых принуждение практикуется сравнительно редко.

3. Свобода выражения. Граждане, не опасаясь сурового наказания, имеют право выражать свои взгляды по самому широкому кругу вопросов, а также критиковать должностных лиц, правительство, режим, социально-экономический уклад и господствующую в данном обществе идеологию.

4. Доступ к альтернативным источникам информации. Граждане имеют право пользоваться альтернативными и независимыми источниками информации, которыми могут служить другие граждане, эксперты, газеты, журналы, книги, телекоммуникации и пр.

5. Автономия ассоциаций. Граждане для защиты своих разнообразных прав, включая и те, которые предназначены для эффективного функцио-

¹ См.: Даль Р. О демократии. М., 2000. Ч. 3. Гл. 8. С. 32.

нирования политических институтов, имеют также право образовывать относительно независимые сообщества или организации, в том числе независимые политические партии и «группы интересов».

6. Всеобщие гражданские права. Никто из совершеннолетних лиц, постоянно проживающих в данной стране, на которых распространяется ее юрисдикция, не может быть лишен прав, предоставляемых другим лицам¹.

Эти требования должны предъявляться к политическим институтам в демократических странах, в том числе и в России. Но как сделать так, чтобы эти требования стали реальностью в российских условиях — условиях посткоммунистического государства, не обладающего многовековыми демократическими традициями? Для этого необходимо широкое внедрение инновационных подходов. Инновационная система госуправления предполагает способность и умение органов госвласти направлять происходящие в обществе инновационные процессы в социально-конструктивное русло, а также структурно и функционально перестраиваться адекватно реальным и прогнозируемым вызовам инновационно изменяющегося общества. Громоздкость, неповоротливость системы политических институтов, их правовых оснований в ответ на вызов инновационного общества стали в современной России серьезным тормозом развития. Необходимость реформирования этой системы проявляется все чаще и все острее.

В современном глобализирующемся мире стратегия и тактика адаптивного реформирования структур и функций государственного управления основываются на предвидении направленности и содержания изменений общественных отношений в ближайшем и отдаленном будущем. С высокой точностью прогнозировать эти изменения крайне сложно в связи с их инновационностью. Однако можно предсказать, что интенсивность и неожиданность возникновения инноваций в обществе будут только возрастать. Поэтому совершенно очевидно, с нашей точки зрения, что будущее — за гибкими, мобильными и многофункциональными структурами систем управления, высокоскоростным реагированием на происходящие изменения и готовностью субъектов к встрече с неожиданностью. В связи с этим особенную актуальность приобретает инновационная ориентация подготовки государственных деятелей. Говоря простым языком, стране нужны «инновационные менеджеры». Именно они способны решить проблему отсталой бюрократии и вывести систему политических институтов на качественно новый уровень работы и, соответственно, повысить уровень их открытости и демократичности. Понятно, что одновременно всех чиновников невозможно сделать «инновационными менеджерами». Однако ускорить процесс инновационного кадрового развития возможно. Для этого необходимо:

- расширять контингент обучающихся по программам «Инновационное государственное управление»;
- создавать при органах государственного управления потенциальный кадровый инновационный резерв;

¹ См.: Даль Р. Указ. соч.

— ориентировать все официально регламентированные кадровые технологии (конкурсы на замещение вакантных должностей, квалификационные экзамены, аттестации и др.) на способности и опыт творчески решать сложные служебные задачи тестируемыми;

— осуществлять регулярную служебную подготовку, направленную на развитие у служащих инновационных профессиональных качеств;

— создавать в подразделениях органов государственной власти инновационные группы высокооплачиваемых и наиболее инновационно подготовленных сотрудников, в задачу которых должно входить решение наиболее сложных проблем инновационными методами.

Помимо кадрового вопроса необходимо совершенствовать работу институтов, переводить их на «инновационные рельсы». Вот ряд необходимых комплексных мероприятий по инновационному совершенствованию работы системы органов государственной власти:

1. Создание во всех без исключения органах государственной власти департаментов инновационного развития.

2. Перевод работы всей системы органов государственного управления на Систему электронного документооборота (СЭД), что значительно снизит коррупциогенную составляющую в их работе и, соответственно, повысит степень их открытости.

3. Внедрение технологии автоматизации деловых процессов (workflow) в работу органов госвласти Российской Федерации. Workflow — это современная технология компьютеризированной поддержки процессов управления предприятием (деловых процессов) в целом или какой-то их части. Повышая конфиденциальность и контроль доступа, workflow одновременно привносит «промышленные» методы руководства и управления процессами. Резко повышается качество процессов, возникают условия для развития менеджмента качества.

4. Изменение системы оценки деятельности госслужбы, перевод ее на инновационную Систему ключевых показателей деятельности (Key Performance Indicators). Одним из главных факторов успеха внедрения данной системы является ее тесная взаимосвязь с системой вознаграждения труда, а также с системой мониторинга и контроля за деятельностью госслужащих.

5. Расширение использования аутсорсинга в органах государственной власти. В настоящее время органы государственной власти России обладают значительным числом избыточных и неэффективно реализуемых полномочий, что снижает качество принимаемых решений, подрывает доверие к государственной власти.

Именно осознание необходимости перемен, инновационных перемен в обществе и системе госуправления позволит России интегрироваться в глобализационные процессы с демократическими политическими институтами, а не с отсталой бюрократической системой. Как справедливо отмечает известный российский исследователь В.В. Ильин, «трудно понять время, когда ты внутри него. Трудно понять общество, когда ты являешься его членом. Понять трудно, но все же необходимо. Для уяснения сути происходящих перемен. Для самоуяснения»¹.

¹ Ильин В.В. Мир Globo: вариант России. М., 2009. С. 235.

З.А. Исимбекова,
аспирант Поволжского института
управления им. П.А. Столыпина
zarinaaa@mail.ru

Теоретические векторы анализа технологий электоральной конкуренции политических партий

***Аннотация:** статья посвящена анализу основных концепций, посвященных исследованию электоральной конкуренции политических партий. Рассматриваются два аналитических подхода — нормативно-правовой и коммуникационно-технологической.*

***Ключевые слова:** политическая партия, электоральный процесс, электоральная конкуренция, партийная структура, предвыборная агитация, технологии электоральной конкуренции.*

***Summary:** the article is devoted to the analysis of the main concepts, devoted to the study of electoral competition of political parties. Are the two analytical approach — the legal and communication technology.*

***Key words:** political party, electoral process, electoral competition, the party structure of the election campaign, the technology of electoral competition.*

Концептуальный спектр, изучающий выборные процессы, характеризуется весьма определенными научными направлениями. Это то, что в политической науке принято называть предвыборными технологиями. Данное направление весьма успешно и досконально разработано западными исследователями и практиками в сфере public relations и политического консультирования. Однако вопрос технологической стороны предвыборного процесса, характерного для использования именно политическими партиями, разработан весьма фрагментарно. Чаще всего в исследовательской литературе он анализируется в контексте комплекса сюжетов, связанных с анализом электоральных стратегий партий, их идеологических ориентиров и ресурсного потенциала. Между тем технологические аспекты электоральной конкуренции партий представляются важной исследовательской проблемой, позволяющей комплексно проанализировать электоральную субъектность партий, актуализируя ряд перспективных сюжетов, связанных с взаимодействием партий друг с другом, с иными политическими и государственными институтами, а также с населением.

В политической коммуникативистике политические партии чаще всего рассматриваются в качестве объекта предвыборного процесса. Вокруг партийных структур строятся стратегии и тактики политических акторов, формируется политическая конъюнктура. Наша авторская позиция предполагает рассмотреть политические партии в качестве самостоятельного субъекта избирательной кампании, где роль политических технологов, своеобразного «мозгового центра» разработки предвыборной кампании, — лишь один из этапов данного процесса. В рамках статьи целесообразно также уделить внимание проблемам взаимодействия партийных и государственных институтов, что позволяет расширить рамки заявленного исследования, включая в сферу анализа практики использования партиями «административного ресурса».

Изучая в таком формате, с позиций политических партий, технологические аспекты предвыборного процесса, представляется возможным делать выводы

об уровне развития гражданского общества. Поскольку политические партии, согласно теории гражданского общества, являются непосредственными выразителями интересов разных слоев населения, формируясь и развиваясь в сфере общественных настроений, характер реализуемых ими предвыборных технологий будет определяться ими, демонстрируя готовность населения проявлять активность в политическом процессе. В то же время можно увидеть, каким образом власть посредством политических партий способна коммуницировать с населением, какую роль она отводит населению как актору политического процесса.

Условия, в которых проходит предвыборный процесс, весьма специфичны. Ряд ученых совершенно справедливо отмечают вторичность политических предвыборных технологий¹. Корни этого видятся в наследии советского прошлого, где политическая борьба, в том числе по идеологическим причинам отвергалась. Аргументация в данном случае заключается даже не в установке однопартийной системы, а в достижении однородности и единомыслия партийной системы и советского общества. Управляемость избирателей, зависимость от воли фактического начальника (особенно если говорить о бюджетном секторе) отмечает, в частности, Д.Б. Орешкин².

В рамках коммуникативного поля предвыборного процесса, где основными субъектами являются политические партии и электорат, применимы дефиниции, вводимые О.В. Крыштановской, — инсайдеры и аутсайдеры³. В нашем случае инсайдеры — политические партии, аутсайдеры — электорат и те политические партии, которые пока находятся вне института федеральной законодательной власти. Среди методов воздействия на электорат выделяются экономические (материальная зависимость), юридические (процедура регистрации) и медийные (агитация со стороны властных должностных лиц).

Роль элит как прямого, так и косвенного фактора партийного предвыборного процесса А.В. Павроз характеризует как картельную систему⁴. Доступ к ресурсам производится или путем доступа к процессу осуществления власти (отстранения от него) и укрепления государственного механизма, или путем поощрения создания субъектов гражданской активности, посредством которых возможно позиционировать или транслировать свои политические идеи.

Таким образом, можно сделать вывод, что условия, в которых функционируют современные партии, «бросают вызов» их самостоятельности как субъектов электорального процесса, что дополнительно актуализирует проблему анализа технологического профиля партийных структур. Многофакторность современного политического процесса позволяет проводить эту работу на широкой концептуальной и методической основе, используя наработки и политического менеджмента, и имиджологии, и коммуникативистики. Это концептуальное многообразие открывает широкие перспективы для комплексного анализа технологических аспектов электоральной конкуренции партий.

¹ См.: Крыштановская О. Анатолия российской элиты. М., 2005; Кордонский С. Рынки власти: Административные рынки СССР и России. М., 2000.

² См.: Орешкин Д.Б. География электоральной культуры и цельность России // Полис. 2001. № 1. С. 80.

³ См.: Крыштановская О. Указ. соч. С. 54.

⁴ См.: Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в советской и постсоветской России // Политическая экспертиза. 2006. № 3.

Основу анализа технологического профиля партийных структур в электро-альной среде, без сомнения, составляет нормативный подход, который предполагает изучение нормативных правовых документов, регламентирующих избирательный процесс и определяющих границы должного и возможного для его участников. В нашей стране основными нормативными актами в данном отношении выступают Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, а также ряд федеральных законов, особое место в числе которых занимает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Российское избирательное законодательство не оперирует технологической терминологией, используя вместо терминов «избирательные технологии» или «предвыборные технологии» лишь понятие «агитация», формируя на этой основе общие правила агитационной работы, определяя формат агитационных мероприятий, а также предусматривая конституционно-правовую, административную и уголовную ответственность за его нарушение.

Не ставя перед собой задачу в рамках статьи осуществлять подробный анализ нормативных документов, относящихся к сфере избирательного процесса, подчеркнем, что российское законодательство регулирует агитационный процесс лишь с точки зрения обозначения основных принципов и границ, уделяя недостаточно внимания его политико-технологическим аспектам. Эти моменты либо вовсе не прописаны в законодательстве, либо регламентированы фрагментарно. В частности, как отмечается в исследовательской литературе, проблемы российского избирательного законодательства охватывают четыре направления — это слабая представленность практика предвыборных кампаний на федеральном, региональном, муниципальном уровне; неразвитость части организационных моментов реализации избирательного права; отсутствие разработанной практической схемы контроля и противодействия нарушениям и противоправным действиям избирательного права и четкой регламентации правомерных и неправомерных предвыборных технологий¹.

Между тем отечественные специалисты весьма активно используют нормативный подход, классифицируя на его основе используемые в электро-альном процессе технологии. В частности, В.Ю. Вобликов, рассматривая избирательные технологии как приемы и способы организации избирательного процесса с целью воздействия на результат выборов, предлагает разделить их на позитивные, негативные и те, которые пока еще находятся вне поля правового регулирования. В группу позитивных технологий автор включает либо технологии в их прямом значении (информационные сети и техники), либо законодательное закрепление предвыборного процесса. В свою очередь, негативные технологии, по его мнению, заключаются в подкупе избирателей, средствах давления, а также в использовании административного ресурса².

¹ См.: Воробьев Ю.Л., Доскальчук А.В. Политико-правовые аспекты гражданского контроля коммуникативных действий в процессе формирования и легитимизации выборных институтов власти: методология, технологии, инструментарий // Сибирский юридический вестник. 2007. № 1.

² См.: Вобликов В.Ю. Право в контексте современных избирательных технологий // Вологодские чтения. 2004. № 42. С. 54.

В этом же ключе классифицирует предвыборные технологии М.М. Кононов, предлагая делить их на конструктивные и деструктивные и рассматривая в качестве последних скоординированную последовательность мероприятий, направленных на оказание программирующего информационно-психологического воздействия на сознание личности¹.

Очевидно, что в таком формате нормативный подход не позволяет осуществить всесторонний анализ технологического профиля партийных структур и их электоральной субъектности. Векторы активности партии в период предвыборного процесса по большей части (кроме закрепления этапов участия) остаются не прописанными, что позволяет исследователям, расширяя сферу анализа, использовать преимущества других исследовательских направлений. Несомненный интерес в данном отношении представляет «рыночная» парадигма политики, в рамках которой на первый план выходят законы спроса и предложения, а все политические субъекты рассматриваются в качестве рациональных акторов, стремящихся к реализации своих целей и максимизации своей индивидуально понимаемой выгоды². Одним из эффектов подобной маркетинговой политики становится интенсивное развитие технологических аспектов управления и электоральной конкуренции, т. е. всей совокупности способов, приемов и методов упорядочения целесообразной практической политической деятельности, что дает исследователям возможность на комплексной основе анализировать субъектность различных политических акторов.

Весьма удачным и результативным примером использования маркетинговых схем для анализа технологического профиля отечественных партийных структур являются исследовательские наработки И.Л. Недяк. В своих работах автор на базе концепций, разработанных в рамках политического маркетинга — менеджмента (школы ориентации на товар/сбыт, ориентации на рынок и ориентации на отношения), проводит сравнительный анализ стратегий конкурентного поведения политических партий, рассчитывая на этой основе их маркетинговую «формулу успеха» в постиндустриальном обществе. В частности, подробно показывается, как различные инструменты маркетингового анализа (сегментирование рынка/избирателей, охват различных сегментов избирателей, позиционирование политического предложения, внутренний маркетинг) влияют на поведенческие ориентации партийных структур на политическом рынке³.

В контексте данного исследования маркетинговая схема анализа представляет интерес, прежде всего, в плане уточнения всего многообразия технологий, которые используются политическими партиями в конкурентной среде. Их целесообразно ограничивать только электоральными циклами. Претендуя на голоса избирателей и властные ресурсы, партийные структуры вынуждены формировать эффективный технологический профиль, постоянно совершенствуя свою внутрипартийную и внешнепартийную работу и ис-

¹ См.: Кононов М.М. Современные информационно-политические технологии в российском избирательном процессе: деструктивная составляющая : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

² См.: Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1999.

³ См.: Недяк И.Л. Маркетинговый подход к исследованию политических процессов : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011.

пользуя для этих целей всю совокупность технологий политического влияния, в числе которых наибольшее развитие получают технологии public relations, формирования имиджа, политической рекламы, электоральные технологии.

Отдельным российским инструментарием политической борьбы необходимо рассматривать административный ресурс. Тенденции предвыборных циклов последнего десятилетия говорят о доминировании подобных практик. Ряд исследователей обращались к вопросу административных технологий, которые основаны на западном и российском опыте. О.В. Крыштановская определяет административный ресурс как возможность манипулирования электоратом и результатами выборов, используя различные виды зависимостей политических игроков и населения от действующей власти¹. Допускается, что подобные технологии могут быть связаны с нарушением закона.

Административные технологии, по мнению А.Ю. Бузина, представляют собой вмешательство органов власти в избирательный процесс на стороне отдельных кандидатов и политических партий. Данная технология основана, как правило, на пробелах в законодательстве и низкой правовой культуре граждан. Неконтролируемый процесс увеличения использования административного ресурса грозит разрывом коммуникации между государством и обществом, а также превращением выборной процедуры в декоративную методику².

Основными ресурсами административных технологий являются силовой, управленческий, законодательный, институциональный, финансовый и медийный. Все исследователи отмечают, что в систему инструментов административных технологий входят все три ветви власти, всех уровней. Основным исполнителем, как правило, является низовой (местный) уровень.

Общая концептуальная конъюнктура исследования подходов к изучению технологии предвыборной агитации сводится к анализу нормативно-правового поля, пониманию места избирательной кампании в политическом процессе в целом и в российском политическом процессе в частности, разработке политического имиджа партии. Имидж политической партии изучается, в том числе, с технологической позиции. Политическая партия представляет собой институт, который в глазах массовой аудитории состоит из совокупности человеческого ресурса с символическим, идеологическим направлением. Стратегические векторы избирательной кампании политической партии строятся с учетом программного предвыборного компонента, разработки программных и имиджевых аспектов, направленных на привлечение внимания и симпатии электората, выстраивание позиции и отношений с другими политическими партиями. Коммуникационная сторона, как правило, сводится к политико-технологическому аспекту. Она воплощается в разработке и адаптации известных предвыборных методов под предвыборную программу конкретной политической партии и условия, в которых проводится предвыборная гонка. Кроме того, избирательная стратегия политической партии должна сводиться к корректировке в зависимости от уровня выборов (федеральные, региональные, муниципальные), а также к объективному набору ресурсов и плану их эффективного использования.

¹ См.: Крыштановская О. Указ. соч. С. 135.

² См.: Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007.

Избирательные технологии агитации политических партий в условиях современной России требуют иногда весьма специфических подходов. Это обусловлено исключительно российскими условиями генезиса политических партий. Во многом искусственно инициированный процесс образования политических партий накладывается на характер и методы агитации, а также в целом на предвыборный процесс. Эти отличия, в первую очередь, заключаются в методах, описанных западными исследователями и содержащихся в опыте зарубежных избирательных кампаний политических партий.

Основной вывод по поводу самостоятельности политической партии как субъекта политического процесса и уровня применяемых избирательных технологий выстраивается на идее технологичного формата. Технологичность базируется на двух аналитических подходах: нормативно-правовом, который определяет правила предвыборного процесса, в первую очередь агитации, и коммуникационно-технологическом, формулирующем векторы применения наработанных мировой практикой политических технологий. Данные технологии обосновывают субъектность политических партий в предвыборном процессе. Однако основной коллапс, заключенный в синтезе данных подходов, содержится в отсутствии законодательно закрепленного термина избирательных технологий, что указывает лишь на одну сторону участия политической партии как субъекта правового поля, коммуникативная же сторона сводится к минимуму. Избирательный процесс, таким образом, заключен в процедуре агитации, которая ограничивается набором допустимых методов и формулировкой условий их применения. Технологии реализации остаются не прописанными. Это создает двойкие условия функционирования предвыборных технологий. Законодательство не регулирует предвыборные методы с их технологической стороны, контролируется только характер содержания и трактовка предвыборного материала.

• ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А.В. Косолапов,
зам. председателя Центрального районного
суда г. Волгограда, соискатель Волгоградского
государственного университета
kosolapov@mail.ru

Производство по рассмотрению жалоб: историко-правовые и теоретические вопросы

***Аннотация:** в статье рассматриваются эволюция и современное состояние процедуры рассмотрения жалоб по российскому законодательству. Выделяются основные принципы производства по жалобам.*

***Ключевые слова:** жалоба, суд, процедура, право, решение.*

***Summary:** the evolution and modern state of procedure of examination of complaints according to Russian legislation. The main principles of proceedings in examination of complaints are marked out.*

***Key words:** complaint, court, procedure, law, decision.*

Возможность обращения к представителям власти за защитой своих интересов фактически существует при любом социальном устройстве. Безусловно, различаются формы и порядок такого обращения, его последствия, а также юридическое значение — от полного отсутствия правовой регламентации до детального урегулирования на законодательном и даже конституционном уровне, как в правовых системах многих современных государств.

В Древней Руси жалоба прежде всего выступала средством, позволяющим начать судебное разбирательство. Процедура принесения жалобы упоминается в Уставной грамоте великого князя Василия Дмитриевича, данной жителям Двинской земли в 1397 г. В п. 9 грамоты говорилось: «А кто на кого челом бьет, дворяне и подвойские позовут к суду» (устанавливалось правило, что неявка ответчика в суд приравнивалась к его отказу от своего права, и истцу выдавалась «бессудная грамота»)¹. Таким образом, подача жалобы обозначалась словами «бить челом».

В эпоху формирования централизованного русского государства «челобитье» получает всеобщее распространение в качестве способа защиты своих интересов, в том числе в суде. Кроме того, в Судебнике 1497 г. появляется понятие «жалобник»: ст. 2 этого документа запрещала боярам «отсылать» от себя жалобников и требовала рассматривать их дела или направлять их по подведомственности². Иначе говоря, фактически устанавливалась обязанность

¹ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Хрестоматия по истории русского права. Вып. 1. Киев, 1876. С. 124.

² См.: Судебник 1497 года // Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. О.И. Чистякова. Т. 2. М., 1984. С. 54–55.

должностных лиц по рассмотрению всех поступающих жалоб и запрет на их произвольное игнорирование. Уже в XVII в., как указывает Б.Н. Чичерин, все челобитные подавались на царское имя, независимо от места подачи и степени значимости дела. Первоначально они рассматривались воеводой, т. е. правителем города или округа; если принятие решения вызывало затруднения или выходило за рамки его полномочий, то прошение направлялось царю. Кроме того, любой челобитчик имел право обратиться непосредственно в Московские приказы, что не считалось нарушением порядка: если выяснялось, что жалоба относится к ведению воеводы, то она возвращалась к нему с поручением вынести решение или с уже принятым решением, которое предписывалось привести в исполнение. Такой порядок приводил к тому, что по одному и тому же делу могло приниматься сразу несколько решений, противоречащих друг другу¹.

В Соборном уложении 1649 г., в главе X «О суде» под угрозой телесного наказания было запрещено напрямую подавать челобитные царю, минуя приказы: «А не бих челом в приказе, ни о каких делех государю никому челобитен не подавати. А будет кто учнет о каком деле бити челом и челобитные подавати государю в приказе не бив челом, и таким челобитчиком за то чинити наказание, бити батоги»². Челобитные предписывалось подавать боярам, окольниковым и другим приказным людям; только в случае, если приказ не вынес решения или челобитчик им не удовлетворен, разрешалось обращаться к государю с новой челобитной; таким образом, государь сохранил за собой только прерогативу пересмотра дел по жалобам.

В «Кратком изображении процессов или судебных тяжб» в эпоху Петра I впервые дается определение челобитчика: «онный, который другаго некоторой ради причины в суд позывает и от судьи правомерного приговору и вспоможения в правом своем деле требует» (п. 1 гл. 3 ч. 1)³. Однако при этом, наряду с понятием «челобитье» начинает использоваться слово «жалоба»: «надлежит челобитчику в присутствии ответчика жалобу свою кратко и явно приносить, и от чего жалоба приходит, объявить» (п. 3 гл. 3 ч. 1); «позволено челобитчику писменно жалобу приносить, и ответчику во определенной ему краткой термин на оную ответствовать» (п. 2 гл. 4 ч. 1) и др. «Челобитье» и «жалоба», очевидно, выступают как синонимы.

В связи с большим наплывом жалоб указом от 13 мая 1720 г. было предписано ввести особую должность для рассмотрения челобитных на решения коллегий и канцелярий. 23 февраля 1722 г. был издан указ «О генерал-рекетмейстере». В компетенцию рекетмейстера входил прием жалоб на действия коллегий и канцелярий, их первичное рассмотрение и доклад Сенату или императору. В основном рекетмейстер разбирал два типа жалоб — на волокиту и на неправильное решение дел. По первой категории жалоб он мог самостоятельно выходить с требованием об ускорении производства; по второй — докладывал императору, по его резолюции передавал дело в Сенат и принимал меры к исполнению его решения.

¹ См. подробнее: Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 275–277.

² См.: Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X–XX веков. Т. 3. М., 1985. С. 105.

³ См.: Краткое изображение процессов или судебных тяжб // Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 413.

В ст. 301 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. жалобы определялись как «объявления лиц, потерпевших от преступления или проступка». В жалобе следовало указывать время и место совершения преступного деяния; на кого падает подозрение и по каким причинам; размер причиненного ущерба и, если требуется, предполагаемого возмещения (ст. 302). При этом жалобы могли носить устный характер. Согласно ст. 303 жалоба являлась достаточным основанием для начала следствия; следователь или прокурор не могли отказать в начале производства по жалобе.

После Февральской революции была введена должность комиссара Временного правительства над канцелярией по принятию прошений; эта канцелярия, в свою очередь, была упразднена специальным постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 6 декабря 1917 г.

Декретом ВЦИК РСФСР от 9 апреля 1919 г. и Постановлением Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции от 4 мая 1919 г. было создано Центральное бюро жалоб и заявлений, которое должно было принимать жалобы и заявления от всех граждан Советской Республики (просуществовало до 1924 г.). 30 июня 1921 г. был принят специальный нормативный правовой акт — циркулярное Постановление ВЦИК РСФСР «О порядке подачи жалоб и заявлений». В нем особо подчеркивалось, что создание препятствий к подаче жалоб в Центральное бюро противоречит политике Советской власти. Вводились следующие правила рассмотрения жалоб: они должны были изначально подаваться в местные бюро жалоб и заявлений при местных органах РКИ и по возможности разрешаться там; если жалобщика не удовлетворяет принятое решение, он мог в инстанционном порядке обращаться в губернское или Центральное бюро жалоб; те бюро, которые первоначально рассматривали дело, при передаче его вышестоящим органам должны были приложить к нему свои справки и отзывы; решения как Центрального, так и местных бюро жалоб, подтвержденные соответствующими органами РКИ, были обязательными для всех учреждений.

Институт жалобы в советское время получил наиболее детальное регулирование в таком нормативном правовом акте, как Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. Указов Президиума ВС СССР от 4 марта 1980 г. № 1662-X, от 2 февраля 1988 г. № 8422-XI)¹. Указ, в частности, требовал, чтобы письменное обращение гражданина было им подписано с указанием фамилии, имени, отчества, места жительства, работы или учебы, в противном случае оно признавалось анонимным и рассмотрению не подлежало. Направлять жалобы следовало только в вышестоящие органы, а не в те, чьи действия обжалуются.

После распада СССР наиболее интенсивно развивается институт судебной жалобы. 27 апреля 1993 г. был принят Закон РФ № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»², закрепляющий право каждого гражданина обратиться в суд с жалобой на единоличные или коллегиальные решения предельно широкого круга

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1968. № 17, ст. 144.

² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19, ст. 685.

субъектов — государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих (ст. 1). Обжалованию подлежат любые действия, нарушающие права и свободы гражданина, создающие препятствия к осуществлению своих прав и свобод, незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение к ответственности (ст. 2). Конституция РФ 1993 г. закрепила по отдельности право граждан на административную жалобу в виде «права на обращение» (ст. 33) и право на судебную жалобу (ч. 2–3 ст. 46).

Жалоба в ее юридическом понимании — это адресованное компетентному субъекту, наделенному властными полномочиями, заявление о действиях третьего лица, нарушающих интересы заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия. Из всех процессуальных способов, при помощи которых может происходить защита своих прав, жалоба имеет наиболее широкую сферу действия: она выступает основанием для административного порядка защиты, а также компенсаторным средством в рамках судебной защиты, применяемым в целях пересмотра судебных решений и приговоров, вынесенных по первой инстанции. По существу, жалоба остается одним из немногих реально действующих средств, позволяющих российским гражданам выступать субъектами правовой политики¹.

Производство по рассмотрению жалоб характеризуется двумя основными аспектами: материально-правовыми основаниями, т. е. набором юридических предписаний, которыми определяются права и обязанности участников общественных отношений, ставших предметом обжалования; процессуальным порядком принесения жалобы, ее рассмотрения, принятия и исполнения решений. Особенностью производства по жалобе как разновидности юридического производства выступает прежде всего его межотраслевой характер. Процедура рассмотрения жалоб регулируется нормами конституционного, административного, налогового, гражданского процессуального, уголовного процессуального, арбитражно-процессуального и ряда других отраслей права. Вместе с тем, поскольку жалоба представляет собой единое правовое средство, все эти производства подчиняются определенной общей модели.

Основными принципами современного производства по жалобам являются:

1. Свобода жалобы. По общему правилу, гражданин не связан при подаче жалобы никакими юридическими ограничениями. Предмет и основания жалобы как универсального правового средства законодательством не регламентируются; они могут специально устанавливаться лишь в отношении определенных видов жалоб (конституционных, кассационных и т. п.). Лицо вправе самостоятельно выбирать адресата жалобы, определять ее форму и содержание. Кроме того, оно может отозвать жалобу на любой стадии, если сочтет нецелесообразным ее дальнейшее рассмотрение.

2. Обязательность рассмотрения жалобы. Принятие жалобы к рассмотрению, как правило, не является предметом усмотрения должностного лица или государственного органа, получившего жалобу. С момента принятия (регистрации) жалобы

¹ См.: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 297.

у лица, принявшего ее, возникает обязанность начать процедуру разбирательства. Случаи, когда рассмотрение жалобы не является обязательным, являются строго определенными и устанавливаются специальными законодательными нормами.

3. Оперативность. Поскольку жалобы чаще всего указывают на имевшее место нарушение прав или законных интересов граждан, важно, чтобы факты, содержащиеся в жалобе, были проверены в относительно короткие сроки, чтобы принять на этом основании соответствующее решение, при необходимости восстанавливающее нарушенные права. Именно поэтому производство по жалобам ограничено определенными сроками, которые установлены законодательством, носят императивный характер и могут быть продлены лишь при наличии особых обстоятельств.

4. Объективность и всесторонность рассмотрения жалобы. Лицо, принявшее жалобу к рассмотрению, обязано обеспечить максимально беспристрастное разбирательство по делу, организовать проверку и юридическую оценку фактов, изложенных в жалобе, в случае необходимости провести сбор дополнительных материалов, необходимых для принятия решения.

С.В. Ворошилова,

*доктор юридических наук, профессор
кафедры истории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии
voroshilova-s-v@mail.ru*

Уголовно-правовая политика дореволюционной России в сфере борьбы с женской преступностью

***Аннотация:** в статье раскрываются основные направления деятельности государства в сфере уголовного права с целью снижения женской преступности.*

***Ключевые слова:** женщина, преступность, наказание, политика, тюремный патронаж.*

***Summary:** in article the state main activities in criminal law sphere in struggle against female criminality is considered.*

***Key words:** woman, criminality, punishment, policy, prison patronage.*

Начало научного исследования женской преступности в России относится к XIX — началу XX в. и связано с развитием криминологии в стране. И.Я. Фойницкий, Е.Н. Анучин, Е.Н. Тарновский, М.Н. Гернет, Н.В. Давыдов и др. выявляли причины преступлений, совершаемых женщинами, проводили сравнительный анализ женской и мужской преступности в России и за рубежом, искали возможные пути борьбы с ней¹. В этот

¹ См., например: *Тарновский Е.Н.* Итоги русской уголовной статистики за 20 лет (1874–1894). СПб., 1899; *Анучин Е.Н.* Исследования о проценте сосланных в Сибирь в период 1827–1846 годов. Материалы для уголовной статистики России. СПб., 1873; *Гернет М.Н.* Социальные факторы преступности. М., 1905; *Фойницкий И.Я.* Женщина-преступница // Северный Вестник. 1893. № 2, 3; *Давыдов Н.В.* Женщина перед уголовным судом. М., 1906.

период в уголовном праве появляется ряд научных направлений, в рамках которых ученые пытались объяснить женскую преступность.

Отмечая, что женское население в численном соотношении преобладало над мужским, ученые констатировали низкий уровень женской преступности. С целью объяснения данного явления выдвигались различные гипотезы. Представители так называемой моралистической, или нравственной, теории, ссылаясь на итальянских исследователей, связывали низкую преступность среди женщин с более высоким уровнем их нравственности. Подобной точки зрения придерживались Е.Н. Тарновский, Н.В. Давыдов, Н.В. Зеланд и др. Так, например, Н.В. Давыдов писал о том, что «женщина более нравственна или более стойка против искушений, наталкивающих на преступления; она более мужчины дорожит порядком, спокойствием и законностью и удовлетворяется меньшим она гораздо сдержаннее и чище мужчины, не склонна к пьянству и разврату добросовестнее в отношении взятых на себя обязательств, душевно мягче, постояннее и намного терпеливее мужчины»¹.

Представители антропологической школы в уголовном праве — П.Н. Тарновская, В.Ф. Чиж, Д.А. Дриль и др. — видели причину более низкого уровня женской преступности в физиологических и психических особенностях женского организма². Следует отметить, что сторонники данного направления были убеждены в отсутствии у государства эффективных средств борьбы с рецидивной преступностью среди женщин, т. к. тяжесть и разнообразие наказаний, по их мнению, не в состоянии решить эту проблему³.

Социологическая школа в изучении данной проблемы представлена работами И.Я. Фойницкого, М.Н. Гернета, Е.Н. Анучина, С.В. Познышева, И.Х. Озерова и др. Отмечая активный рост женских преступлений в странах с развитой промышленностью, ученые связывали это явление с участием женщины в общественной жизни и изменением ее социального статуса. В подтверждение данной теории М.Н. Гернет приводит статистику преступлений, совершенных женщинами в разных странах, согласно которой наименьший процент женской преступности отмечался в таких странах, как Болгария, Сербия, Черногория и Босния, где женщины вели максимально замкнутый образ жизни, а в таких странах, как Англия и Бельгия, где к началу XX в. женщинам предоставлялись достаточно широкие права, уровень женской преступности значительно повышался⁴. Таким образом, по мнению представителей данного направления, чем активнее женщины втягивались в социально-экономические отношения, тем выше становился уровень женской преступности. Стоит отметить, что представители социологической школы в уголовном праве не выступали противниками предоставления женщинам широких прав. Напротив, они считали необходимым улучшать социально-

¹ Давыдов Н.В. Указ. соч. С. 44.

² См., например: Ломброзо Ч. Женщина, преступница и проститутка // Гениальность и помешательство. Ростов н/Д, 1997. С. 415.

³ См., например: Тарновская П.Н. Женщины-убийцы. СПб., 1902; Дриль Д.А. Преступность и преступники. СПб., 1895 и др.

⁴ См.: Гернет М.Н. Преступление и борьба с ним в связи с эволюцией общества. М., 1914. С. 370.

экономическое положение женщин и тем самым устранять возможные причины совершения преступлений.

Женская преступность отличалась от мужской не только своими размерами, но и своим характером. Статистические сведения позволяют убедиться в том, что женщины, большей частью, совершали незначительные преступления, подсудные мировым судам. В имущественных преступлениях, требующих определенной физической силы, женщины были представлены минимально. Так, из 100 осужденных за грабеж женщин было лишь 4, за разбой — 3, за кражу со взломом — 5. А вот участие женщин в таких преступлениях, как покупка или продажа заведомо краденых вещей, было значительным (на 100 осужденных — примерно 20 женщин)¹.

Поскольку женщины не имели доступа к государственной и общественной службе, политических прав, они практически не могли совершать такие преступления, как казнокрадство, мошенничество, подлог, злоупотребление служебными полномочиями, подделка ассигнаций и т. п. Зависимость жены от мужа и ее привязанность к домашнему очагу объясняют минимальное участие женщин в таких преступлениях, как нарушение паспортного режима, неповиновение властям, доносы и т. п.

Вместе с тем, по данным Е.Н. Анучина, женщины были активны при совершении поджогов, преступлений против нравственности, религиозных преступлений, убийств супруга или родственников. Так, на 100 осужденных мужчин приходилось 79 женщин, осужденных за кровосмешение, 77 — за поджог; 74 — за убийство родственников; 65 — за отступление от веры и раскол².

Важнейшим направлением уголовно-правовой политики в сфере борьбы с женской преступностью являлась разработка системы наказаний за так называемые «женские» преступления, субъектом которых, по мнению законодателя, могла быть только женщина. К таковым преступлениям закон относил, прежде всего, детоубийство, оставление без помощи незаконнорожденного младенца и «изгнание плода». К детоубийству, в отличие от чадоубийства, относилось убийство матерью незаконнорожденного младенца, совершенное в момент рождения или сразу после него, «от стыда или страха»³. По Уложению о наказаниях уголовных и исправительных данное преступление считалось менее тяжким, чем простое убийство и предполагало смягчение наказания для матери на три ступени. Еще более мягко наказывалось оставление матерью своего незаконнорожденного младенца без помощи, последствием чего могла быть смерть младенца, или сокрытие матерью своего новорожденного младенца, родившегося мертвым. В данном случае наказанием являлось тюремное заключение на срок от 4 до 8 месяцев⁴.

В преступлении «изгнание плода» уголовное законодательство различало: 1) изгнание плода без ведома и согласия беременной женщины (каторжные работы от 4 до 6 лет); наказание усиливалось в случае причинения тяжкого

¹ См.: *Озеров И.* Сравнительная преступность полов в зависимости от некоторых факторов // Журнал юридического общества при императорском Санкт-Петербургском университете. Кн. 4. СПб., 1896. Апрель. С. 59.

² См.: *Анучин Е.Н.* Указ. соч. С. 17.

³ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (изд. 1885 г.) // СЗРИ. Т. 15, ст. 1451.

⁴ См.: Там же. Ст. 1460.

вреда здоровью беременной женщины, или когда в результате этих действий наступала смерть женщины; 2) изгнание плода с ведома и по согласию беременной (лишение всех прав состояния и ссылка в Сибирь на поселение), причем посторонние лица подвергались более строгому наказанию, чем сама мать. Наказание также усиливалось, если виновными в совершении данного деяния являлись врач, акушер, повивальная бабка или аптекарь¹.

По мнению М.Н. Гернета, мотивами данных преступлений являлись боязнь позора внебрачного рождения, страх перед экономической нуждой, а также боязнь потерять место работы².

К числу преступных деяний, в которых только женщина могла быть субъектом преступления, дореволюционное законодательство относило также «обращение непотребства в ремесло», под которым понималось занятие проституцией и «кликушество». Так называемые «кликуши», которые, впадая в истерию обвиняли других в колдовстве, подвергались «за сей злостный обман заключению в тюрьме на время от четырех до восьми месяцев»³.

Дореволюционное уголовное законодательство более гуманно относилось к женщинам, осужденным за преступления, что определялось, главным образом, физической слабостью женщин и выражалось в освобождении их от некоторых наказаний и в смягчении или замене одних наказаний на другие. В частности, женщины раньше, чем мужчины, были освобождены от телесных наказаний, на них не распространялись клеймение и бритые половины головы, введенные указом 29 января 1825 г. для ссыльнокаторжных, вместо исправительных арестантских отделений женщинам назначалось тюремное заключение⁴. Вместе с тем нельзя не согласиться с М.Н. Гернетом, называвшим подобное смягчение наказания лицемерным⁵, т. к. женщин ссылали на каторгу, а беременность лишь временно отсрочивала исполнение смертной казни. Кроме того, женщины — заключенные нередко подвергались и половым посягательствам со стороны тюремных надзирателей, большей частью состоявших из мужчин.

Важнейшей формой перевоспитания осужденных, вышедших на свободу, и включения их в нормальную жизнь стало создание в России различных обществ, занимавшихся попечением осужденных, созданием воспитательно-исправительных заведений, патронатов над выпускаемыми из-под стражи. С целью улучшения условий содержания заключенных в Санкт-Петербурге было создано Общество попечительное о тюрьмах⁶. Для попечения над заключенными, выходящими из под стражи, создавались мужские и женские благотворительно-тюремные комитеты. В Уставе петербургского благотворительно-тюремного комитета определялись цели мужского и «дамского» комитетов: оказание помощи лицам, освобожденным из заключения, жильем и поиском места работы; забота о детях заключенных, вплоть до

¹ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (изд. 1885 г.) // СЗРИ. Т. 15, ст. 1461–1463.

² См.: Гернет М.Н. Преступление и борьба с ним в связи с эволюцией общества. М., 1914. С. 371.

³ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (изд. 1885 г.) // СЗРИ. Т. 15, ст. 937.

⁴ См.: Таганцев Н.С. Курс уголовного права : в 2 т. Т. 2. СПб., 1902.

⁵ См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы : в 5 т. Т. 3. М., 1961.

⁶ См.: Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка. СПб., 1880. С. 22.

освобождения их родителей; помощь семьям заключенных и осужденных к ссылке¹.

19 июля 1819 г. были разработаны «Правила для Попечительного Общества о тюрьмах», утвержденные Александром I, в которых устанавливались обязанности для Общества, состоявшие в постоянном надзоре над заключенными; размещении их по роду преступлений; религиозном и нравственном их наставлении; занятии их «приличными упражнениями»; изоляции особо опасных и «буйных» заключенных. Для руководства Обществом создавался Комитет, члены которого назначались императором.

Для попечения над заключенными-женщинами создавался специальный дамский комитет, состоящий из женщин и действующий на основании тех же правил. Начавший свою работу 13 октября 1819 г. петербургский дамский комитет занимался обучением арестанток грамоте, ремеслам, трудоустройством освобожденных после заключения женщин.

В июне 1843 г. при петербургском тюремном замке по инициативе дамского тюремного комитета был учрежден приют для так называемых «вольных девочек», дочерей бывших и настоящих арестантов от 5 до 16 лет. Содержавшиеся в нем девочки обучались грамоте и рукоделию, а по достижении 16 летнего возраста устраивались на работу². Данный приют имел особое значение в деле перевоспитания преступниц и являлся крупнейшим в России исправительно-воспитательным заведением для несовершеннолетних женщин.

Вместе с тем, в отличие от Дании, Англии и Швейцарии, где патронат существовал с начала XIX в. и активно поддерживался государством, в России дело покровительства и помощи заключенным и освобожденным из заключения развивалось с большим трудом. К 1 января 1913 г. было зарегистрировано 117 обществ, деятельность которых была очень скромна. Так, например, в 1909 г. помощь необходимыми предметами, одеждой и продуктами питания, а также содействие в поиске жилища было оказано менее чем 1000 чел.³ Женский тюремный патронат в дореволюционной России существовал только в Риге, Санкт-Петербурге и Москве.

Таким образом, основными направлениями уголовно-правовой политики дореволюционной России в сфере борьбы с женской преступностью являлись исследование причин и условий, влияющих на рост преступлений, совершаемых женщинами; разработка карательных мер для женщин-преступниц; а также создание специальных обществ, осуществлявших помощь осужденным женщинам во время отбывания наказания и после их освобождения.

¹ См.: Познышев С.В. Основные начала науки уголовного права. М., 1912. С. 604.

² См.: Никитин В.Н. Жизнь заключенных. Обзор Петербургских тюрем и относящихся до них узаконений и административных распоряжений. СПб., 1871. С. 91, 94–95.

³ См.: Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. М., 1923. С. 267.

Р.Р. Вяселев,
аспирант кафедры истории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии
aikidoka_777@mail.ru

Эволюция фабричного законодательства Англии XIX века в сфере регулирования труда малолетних работников

Аннотация: в статье говорится об условиях использования детского труда; приводится ряд примеров, описывающих тяжелые условия работы, эксплуатацию малолетних рабочих.

Ключевые слова: детский труд, фабричное законодательство, здоровье детей, малолетние рабочие, продолжительность труда, обучение детей, школа.

Summary: the article provides a number of examples to describe severe conditions of child labor exploitation, as well as examples of the evolution of the law of judicial decisions (precedents) to full legislation able to resolve the different issues in sphere of use child labor in factories.

Key word: child labor, factory legislation, the health of children, young workers, the duration of labor, education of children, school.

Законодательное регулирование труда малолетних работников является важным вопросом, затрагивающим ряд проблем в социальной сфере гражданского общества Англии XIX в. Для оценки эволюции фабричного законодательства Англии XIX в. следует провести анализ условий возникновения и развития правовых норм, призванных урегулировать условия труда малолетних рабочих в промышленности. Труд малолетних работников широко использовался как в кустарном, так и в промышленном производстве того времени. О масштабах использования детского труда свидетельствовал тот факт, что только в отраслях фабричного производства волокнистых веществ по состоянию на 1874 г. работали 125 886 детей в возрасте до 13 лет¹. В отличие от условий женского труда, продолжительность и условия детского труда было затруднительно установить. Не проводилось сколько-нибудь серьезных исследований в области детской физиологии и прямого влияния фабричной работы на здоровье детей.

Известный в то время хирург Киндер Вуд заявил, что дети могут быть безопасно допущены на завод к двенадцатичасовой смене с десяти лет. И это в то время, когда говорили о пользе ограничения детского труда. Одна из первых женщин-хирургов в Англии, доктор Бейли считала, что работа на протяжении тринадцати часов в сутки — это слишком много для любого человека, но признавала, что дети могут работать с семи лет, а десятилетние могут работать по десять часов. Сэр Гилберт Блан, политический деятель того времени полагал, что дети в возрасте до десяти лет могут работать, если ограничить их рабочие часы пятью или шестью часами в сутки. По его словам, такая работа является «не пагубной, но благотворной», а на вопрос об ограничении минимального

¹ См.: Федоров А. Фабричное законодательство цивилизованных государств. О работе малолетних и женщин на фабриках. СПб., 1884. С. 45.

возраста допуска детей к работе хотя бы пятью или шестью годами он ответить не может, поскольку лишь поверхностно знаком с природой фабричного производства. «Мы считаем данные идеи привлечения малолетних к работе жестокими, но полагаем, что без нее дети будут голодать», — говорил он¹. Такие заявления, нередко противоречащие друг другу, вполне отвечали духу времени. Отсутствие законодательно урегулированного возраста вступления на работу, неизученность рассматриваемой проблемы, жажда наживы и доводы промышленников перевешивали все разумные аргументы.

Г-н Прайс, судья, участвовавший в рассмотрении данного вопроса на собрании Комитета Роберта Пилла, отмечал, что существовали и другие недостатки, менее очевидные, но довольно значимые: «Если бы родители больше работали сами, а не возлагали получение прибыли на своих детей в ранние годы, то, вероятно, они получали бы большую зарплату за лучшую работу»². Было принято решение о необходимости вызова медицинских экспертов для составления свидетельств с целью принятия элементарных возрастных ограничений детского труда. Несмотря на все заверения врачей и промышленников, было бы весьма наивно полагать, что 14–15 часов работы в день не ухудшат состояние здоровья малолетних рабочих.

По мнению других исследователей, таких как Бёк, минимальный возраст поступления детей на работу определялся их вступлением в стадию половой зрелости³. Данное ограничение могло благотворно сказаться на здоровье детей и экономическом состоянии их семей. Следует также заметить, что на вредные виды производства, такие как ткацкое, окрасочное или прядильное, необходимо было набирать более взрослых работников, чей сформировавшийся организм был менее подвержен отравлениям.

Еще одной существенной особенностью было развитие организма, обусловленное различными природными условиями страны, которые также необходимо было принимать во внимание. Например, в России аналогичный принцип применялся при определении возраста, с которого возможно было вступать в брак. В Англии и Уэльсе до принятия в 1754 г. нового закона о браке (Marriage Act) совершеннолетними считались лица, достигшие возраста 16 лет. По новому закону этот возраст повысили до 21 года. В Шотландии с этим не согласились и оставили возраст достижения совершеннолетия прежним.

Первым шагом к созданию будущего фабричного законодательства стала инициатива Комитета Роберта Пила по принятию закона 1802 г.⁴ Этот закон должен был оградить детей от жестокой эксплуатации на фабриках. Причиной реформ были социальные проблемы, а именно, бесправное положение детей-рабочих. Сложно сказать наверняка, какая из резолюций Манчестерского совета по вопросам здравоохранения привела к повышению бдительности судей, под чьей юрисдикцией находились фабрики, где использовался

¹ См.: *By B.L. Hutchings and A. Harrison (Mrs. F. H. Spencer), D.Sc. (Econ.) With a preface by Sidney Webb, L.L.B. Second Edition revised, with a new chapter // A history of factory legislation.* London: P.S. King & Son, Orchard House, Westminster. 1911. P. 25.

² Report of Peel's Committee. P. 102.

³ См.: Бёк. Руководство по гигиене и общественному здоровью. 1881. Т. 2, вып. 1. С. 11.

⁴ 42 Geo. III, c. 73. The health and morals of Apprentices Act. (Repealed 1878.)

детский труд. Данная резолюция без порядкового номера упоминается в докладе Комитета Роберта Пила о том, что все чаще стало проявляться отрицательное отношение судей Бирмингема, в частности, в виде запретов на использование детского труда¹. Многочисленные нарушения прав детей-рабочих совершались не только на хлопчатобумажных фабриках, но и на многих других. Пользуясь пробелом в законодательстве, промышленники безнаказанно использовали детский труд. В 1801 г. человека по имени Джовакс (мастер-мануфактурщик из Бирмингема) осудили за жестокое обращение со своими подмастерьями и эксплуатацию их труда, за что он был приговорен к двенадцати месяцам каторжных работ судьей коронного суда Грозом. Судья в своем докладе обосновывал обвинительный акт тем, что хотя ответчик находился в сложных обстоятельствах и был вынужден нарушить закон, это не являлось основанием освобождения его от ответственности. Джовакс нарушил закон из соображений собственной выгоды, несмотря на тот факт, что он был стеснен в средствах, он нанял шестнадцать подмастерий на черновые работы. В своем докладе судья Гроз указывал, что на всех этих несчастных детей приходилось всего две кровати, и они были вынуждены работать так долго и в таких тяжелых условиях, что стали инвалидами на всю жизнь. Дополнительным пунктом обвинения Джовакс был признан виновным в «нападении и жестоком избиении Сюзанны Арчер, ребенка пятнадцати лет, его подмастерья. Он нанял ее на работу, которая была ей не по силам, на слишком продолжительный рабочий день, не обеспечив ее надлежащей одеждой и всем необходимым, что привело к потере здоровья, и допустил другие злонамеренные нарушения». Позднее Сэр Семюэль Ромелли писал в своем дневнике, что ему известны случаи, когда мастера убивали своих подмастерий, чтобы получить компенсацию и на эти деньги нанять новых подмастерий².

Смотрители церковных приходов и мировые судьи, которые подписали этот незаконный подряд ученичества, были сурово осуждены вышестоящим коронным судом за небрежность. В приговоре судьи Гроза говорилось: «За то, что не поинтересовались, каким трудом были заняты дети, во что одеты и как накормлены в соответствии с их возрастом». Далее судья продолжал: «Если производители настаивают, что они не могут обойтись без этих детей на производстве, то они не должны преследовать только жажду наживы, в противном случае детский труд должен быть запрещен и в дальнейшем будет считаться преступлением использование детского труда, который ведет к тяжелым заболеваниям и инвалидности»³.

Рассматривая дальнейшее развитие фабричного законодательства, следует сказать, что по закону 1878 г. на фабриках как волокнистых веществ, так и не волокнистых, в том числе в мастерских, дети 10–14 летнего возраста должны были работать не более 6 часов в сутки. Кроме того, дети указанного возраста

¹ См.: *By B.L. Hutchings and A. Harrison (Mrs. F.H. Spencer), D.Sc. (Econ.) With a preface by Sidney Webb, L.L.B.* Second Edition revised, with a new chapter // *A history of factory legislation*. London: P.S. King & Son, Orchard House, Westminster. 1911. P. 14.

² См.: *Maurice Walton Thomas* // *The early factory legislation. A study in legislative and administrative evolution*. Greenwood press, publishers. Westport, Connecticut. Originally published in 1948 by The Thames Bank Publishing Co., Great Britain. First Greenwood Reprinting 1970. P. 112.

³ Lancashire Gazetteer. 1801. July 4th.

не имели права работать две недели подряд в одинаковые смены, при этом им ежедневно должны были предоставляться перерывы для приема пищи, продолжительностью не менее двух часов, кроме субботы, когда перерыв составлял 30 минут. Для детей и подростков непрерывная продолжительность работы не должна была превышать 4,5–5 часов. Детям, работавшим в домашних мастерских, устанавливалась продолжительность непрерывной работы 5,5 — 6 часов. Подростки в возрасте от 14 (при наличии документа о первоначальном образовании — от 13) до 18 лет имели право работать с 6–7 часов утра до 18–19 часов вечера, кроме субботы, когда работа ограничивалась наступлением 13.30–14 часов. Из указанного периода рабочего времени исключался перерыв для приема пищи: продолжительностью 1,5 часа — на фабриках, обрабатывающих не волокнистые вещества, продолжительностью 2 часа — в мастерских и на фабриках, обрабатывающих волокнистые вещества, за исключением субботы, когда перерыв составлял 30 минут. Соответственно, в домашних условиях пределы рабочего дня расширились на 3 часа, но соразмерно увеличивалась продолжительность перерывов.

Все ограничения рабочего времени, установленные правовыми нормами фабричного законодательства, обязывали детей посещать школу. Такие меры были разумны, т. к. предупреждали нравственную деградацию детей, которая являлась неизбежным результатом однообразной и монотонной фабричной работы. Полагаем, что вмешательство в частные дела семьи и принуждение детей посещать школу было оправдано, поскольку государство не только имело право, но и было обязано заботиться об умственном развитии будущего поколения, не полагаясь на мнение родителей, нередко не имевших даже базового образования. Можно утверждать, что в большинстве цивилизованных государствах того времени законы наряду с регулированием продолжительности рабочего времени установили условия об обязательном посещении детьми школы.

В соответствии с нормами законодательного акта 1884 г.¹ родители должны были заставлять ребенка, работающего на фабрике, в мастерской или на ином виде производства, ежедневно посещать школьные занятия: если ребенок работал по сменной системе — один час в день, а при работе в системе очередных дней — два раза в нерабочий день. Продолжительность пребывания в школьном заведении определялась Министерством внутренних дел: с 8 часов утра до 18 часов вечера, исключая субботы и праздничные дни. В том случае, если ребенок прекращал посещать школьные занятия, то он не допускался к работе до тех пор, пока не исправлял все недочеты по посещаемости. Период отсутствия на работе работодателем не оплачивался. По получению предписанного уровня образования, дети, начиная с 13-летнего возраста, причислялись к подросткам.

Из вышесказанного следует сделать краткий вывод о результатах применения фабричного законодательства в Англии XIX в. Существовал пробел, выразившийся в отсутствии законодательных норм, регулирующих дальнейшее посещение школьных заведений и возможности поступления в высшие учебные заведения. Без данных мер получение элементарного школьного

¹ Начал применяться на территории Великобритании с 1 мая 1884 г.

образования малолетними рабочими теряло всякий смысл, поскольку при недостатке практического применения и повторения полученные знания забывались. Обучение детей не должно было завершаться на школьной стадии, впоследствии оно стало переходить в техническое обучение молодых рабочих. К тому же предпосылки развития фабричного законодательства предоставляли для этого все возможности. Кроме того, следовало обращать внимание не столько на факт посещения школы в течение определенных часов, сколько на успехи, достигнутые в процессе обучения.

А.Ю. Колесникова,
аспирант Амурского государственного
университета
albeyeva@mail.ru

Правовая политика Советского государства в отношении инвалидов в 40-е и 50-е годы XX века

Аннотация: статья посвящена историческому анализу советской правовой политики в отношении инвалидов в период 1940–1959 гг.

Ключевые слова: правовая политика, инвалид, приоритетные направления, льготы.

Summary: the article is devoted to the historical analysis the soviet lawful politics as regards persons with disabilities in the period 1940–1959.

Key words: lawful politics, invalid, primary directions, privilege.

Предвоенные, военные годы внесли определенные изменения в правовую политику Советского государства, осуществляемую в отношении инвалидов. В 40-е гг. XX в. правовая политика, затрагивающая интересы основной массы инвалидов, не получила интенсивного развития, как это происходило в 20-е и 30-е гг. XX в. Среди документов, регулирующих права и интересы данной категории граждан, следует отметить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений»¹. В соответствии с ним запрещался самовольный уход из государственных, кооперативных, общественных предприятий и учреждений, а также переход из одного предприятия (учреждения) в другое. Данные вопросы решались только директором предприятия или начальником учреждения. Одним из немногих исключений, когда директор предприятия или начальник учреждения был обязан разрешить рабочему или служащему уход из предприятия или учреждения, являлось заключение врачебно-трудовой экспертной комиссии о невозможности выполнения этим лицом прежней работы вследствие болезни или инвалидности и невозможности администрации предоставить ему другую подходящую работу на том же предприятии (учреждении). **В годы Великой Отечественной войны инвалиды I и II группы были освобо-**

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1942. № 20.

дены от военного налога¹. Наряду с инвалидами Великой Отечественной войны инвалиды труда **I и II группы пользовались правом бесплатного зубопротезирования, челюстного и лицевого протезирования**². За лицами, оставившими работу вследствие инвалидности, сохранялось право пользования приусадебными участками наравне с работниками совхозов³. Инвалиды труда **I и II группы** и инвалиды из числа военнослужащих пользовались преимущественным правом на получение участков для сенокосения и пастбы скота⁴. Из этих немногочисленных документов можно заключить, что правовая политика в отношении инвалидов развивалась путем установления льгот и преференций для данной категории граждан.

Правовая политика 40-х гг. по-прежнему ущемляла права инвалидов, связанных с сельским хозяйством или проживавших в сельской местности. Об этом свидетельствуют некоторые нормативные правовые акты. Согласно Постановлению Совета Министров СССР от 9 августа 1948 г. № 3001 «Об изменении порядка выплаты пенсий пенсионерам-инвалидам 3 группы»⁵ пенсионерам-инвалидам **III группы, проживавшим в сельской местности и связанным с сельским хозяйством, пенсия выплачивалась в размере 50 % от существовавших в то время норм их пенсионного обеспечения, тогда как иным работающим инвалидам-пенсионерам III группы в случае, если их заработок и пенсия в сумме превышали их заработок до перехода на инвалидность, пенсия снижалась лишь на сумму, превышающую этот заработок. В соответствии с Постановлением СНК СССР от 31 января 1944 г. «Об утверждении инструкции о порядке назначения и выплаты пенсий по инвалидности военнослужащим рядового, сержантского и старшинского состава»⁶ размер пенсий указанных лиц зависел не только от степени и причины инвалидности, но и от наличия или отсутствия связи лица с сельским хозяйством. В последнем случае размер пенсии был выше.**

Изменения произошли в деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий. За 40-е гг. было издано не одно положение о врачебно-трудовых экспертных комиссиях⁷. Значительно расширились полномочия таких комиссий: они имели право в районе своей деятельности проводить обследование

¹ См.: О военном налоге : указ Президиума Верховного Совета СССР от 29 декабря 1941 г. // Ведомости ВС СССР. 1942. № 2.

² См.: Об мерах по дальнейшему улучшению стоматологической помощи населению : приказ Минздрава СССР № 417 от 3 июля 1946 г. // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: О наделении приусадебными участками постоянных рабочих, специалистов и служащих Совхозов и об оказании им помощи в строительстве собственных жилых домов : постановление Совета Министров СССР № 2060 от 17 июня 1947 г. // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Об утверждении правил сенокосения и пастбы скота в лесах СССР : постановление Совета Министров СССР № 2915 от 17 августа 1947 г. // СП СССР. 1947. № 6, ст. 116; 1983. № 13, ст. 61.

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: СП СССР. 1944. № 3, ст. 47.

⁷ См.: Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление СНК СССР № 1936 от 5 декабря 1942 г. // Законодательные и административно-правовые акты военного времени. С 22 марта 1942 г. по 1 мая 1943 г. М., 1943; Об утверждении Положения о врачебно-трудовых экспертных комиссиях : постановление Совета Министров СССР № 4149 от 5 января 1948 г. // СП СССР. 1949. № 1, ст. 1.

предприятий, учреждений, организаций с целью изучения условий труда инвалидов, выявлять виды деятельности, доступные инвалидам, проверять соответствие труда инвалидов заключению врачебно-трудовых экспертных комиссий. Правом направления на врачебно-трудовую экспертизу пользовались только врачебно-консультационные комиссии лечебных учреждений, а при их отсутствии — лечащий врач совместно с главным врачом лечебного учреждения, т. е. круг субъектов резко сузился. Изменился и порядок обжалования решений (причем в пользу освидетельствуемого лица). Последний в случае несогласия с заключением врачебно-трудовой экспертной комиссии направлялся на врачебно-трудовую экспертную комиссию другого состава либо вышестоящую. В Положении от 1948 г. определялись случаи, когда инвалидность устанавливалась бессрочно. Значительные изменения содержания деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий были обусловлены тем, что в анализируемый период указанные комиссии «столкнулись с новым специфическим контингентом инвалидов — бывшими фронтовиками, в основном с людьми молодого и среднего возраста, у которых имели место поражения, главным образом, опорно-двигательного аппарата — чаще всего верхних и нижних конечностей. Если до войны инвалиды с дефектами конечностей составляли 8 % от всех инвалидов, то в конце войны эта доля возросла до 42 %. Эти инвалиды отличались от довоенного контингента тем, что любая работа, доступная при имеющемся анатомическом дефекте, не являлась им противопоказанной по состоянию здоровья, что создавало очень широкие возможности для трудоустройства»¹. Из вышеизложенного следует, что преобразование условий деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий являлось приоритетным направлением советской правовой политики 40-х гг. в отношении инвалидов.

Правовая политика рассматриваемого периода была направлена на развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей трудоустройство, обучение новой профессии, устройство, в случае необходимости, в дома инвалидов Великой Отечественной войны. Данные нормы содержались в Постановлении СНК СССР от 6 мая 1942 г. «О трудовом устройстве инвалидов Отечественной войны»², в котором предлагалось обязать руководителей предприятий, учреждений, организаций предоставлять инвалидам Отечественной войны работу, обеспечивая их всеми необходимыми производственными и бытовыми условиями. Инвалидам войны было предоставлено право ухода с предприятия или учреждения в случае переезда к месту постоянного жительства членов их семей. Такое же право было предоставлено членам семей инвалидов Отечественной войны, желавшим переехать к месту постоянного жительства этих инвалидов³.

Несмотря на тяжелое экономическое положение, в послевоенные годы государство активно проводило правовую политику по оказанию помощи инвалидам Отечественной войны. В соответствии с Постановлением СНК СССР от 21 сентября 1945 г. «О мероприятиях по оказанию помощи демоби-

¹ Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики / Т.М. Малеева и др. М., 1999. С. 10.

² См.: СП СССР. 1942. № 5, ст. 76.

³ См.: О предоставлении инвалидам Отечественной войны и членам их семей права ухода с предприятий и из учреждений в случае переезда к постоянному месту жительства : постановление СНК СССР от 5 октября 1945 г. № 2533 // СП СССР. 1945. № 9, ст. 117.

лизованным, семьям погибших воинов, инвалидам Отечественной войны и семьям военнослужащих» хозяйства инвалидов Отечественной войны I и II групп освобождались от всех числящихся за ними недоимок по сельскохозяйственному налогу, по обязательным поставкам сельскохозяйственной продукции государству, по обязательному окладному страхованию и штрафам. При наличии определенных условий хозяйства инвалидов Отечественной войны I и II группы освобождались от сельскохозяйственного налога и обязательных поставок сельскохозяйственной продукции государству. Обл(край)исполкомы были обязаны отводить инвалидам бесплатно лесосеки на заготовку строительного леса. При этом инвалиды пользовались преимущественным правом на получение лесосечного фонда на наиболее близких расстояниях¹. Таким образом, в 1940-е гг. были приняты отдельные нормативные правовые акты, устанавливающие преференции для инвалидов Великой Отечественной войны. Основная деятельность органов государственной власти была направлена на формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей пенсионное обеспечение указанных лиц наряду с участниками войны.

Совершенствование законодательства, направленное на улучшение социального положения инвалидов войны и военной службы, продолжало оставаться одним из приоритетных направлений советской правовой политики в отношении инвалидов в 1950-е гг. Наиболее важным документом, изданным в эти годы, стала «Инструкция о порядке отбора и направления военнослужащих и членов их семей, пенсионеров и вольнонаемного состава в санатории и дома отдыха Военного Министерства СССР» от 10 марта 1952 г. № 20². Согласно данной инструкции пенсионеры Военного Министерства СССР — инвалиды I и II группы — имели право на лечение и отдых соответственно в санаториях и домах отдыха данного Министерства. При этом санаторные билеты (путевки) предоставлялись им с оплатой их полной стоимости финансовым управлением Военного Министерства в централизованном порядке.

Не менее важным нормативным правовым актом, направленным на улучшение материального положения инвалидов — военнослужащих сверхсрочной службы и офицеров, стало постановление Совета Министров СССР от 2 января 1957 г. № 1 «О пенсиях офицерам и военнослужащим сверхсрочной службы и их семьям»³. В соответствии с данным Постановлением пенсионеры из числа офицеров и военнослужащих сверхсрочной службы, получавшие пенсию по инвалидности, пользовались правом выбора пенсий, назначавшихся органами социального обеспечения, в том случае, если после назначения пенсии они трудились в качестве рабочих и служащих. Указанное Постановление распространялось на лиц начальствующего состава, офицеров, военнослужащих сверхсрочной службы МВД СССР, КГБ СССР и членов их семей.

Одним из приоритетных направлений правовой политики 1950-х гг. в отношении инвалидов вновь стало пенсионное обеспечение. Систематизация ранее действующего законодательства и анализ практики его применения

¹ См.: О лесосечном фонде на 1946 год : постановление Совета Министров СССР № 781 от 7 апреля 1946 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Флота. М., 1970.

³ См.: СП СССР. 1957. № 3, ст. 23.

способствовали принятию Закона от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях»¹ (с изм. и доп.). Закон содержал самостоятельный раздел, посвященный пенсиям по инвалидности. Размер этих пенсий зависел от нескольких параметров:

1) группа инвалидности, которая зависела от степени утраты трудоспособности. Всего выделялось три группы инвалидности, самой «тяжелой» из которых была I группа;

2) причина инвалидности (трудовое увечье или профессиональное заболевание либо общее заболевание);

3) условия, в которых трудились рабочие и служащие. Наиболее высокие пенсии по инвалидности устанавливались рабочим и служащим, занятым на подземных работах, на работах с вредными условиями и горячих цехах;

4) стаж работы — для рабочих и служащих, ставших в период работы инвалидами I или II группы вследствие общего заболевания, поскольку в этом случае пенсия назначалась в размере, пропорциональном имеющемуся стажу.

Закон «О государственных пенсиях» несколько улучшил положение инвалидов.

Во-первых, был понижен трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по инвалидности вследствие общего заболевания.

Во-вторых, ранее действовало правило, согласно которому если инвалиды I и II группы имели заработок выше 100 рублей (заработок до 100 рублей не учитывался, и пенсия выплачивалась в полном размере), то пенсия соответственно снижалась, при этом инвалидам II группы сохранялось не менее 50 % пенсии. Ничего не упоминалось об инвалидах III группы. С введением в действие Закона «О государственных пенсиях» ситуация несколько изменилась. По истечении нескольких лет в него были внесены изменения, согласно которым подобное ограничение было отменено для инвалидов I группы. Для инвалидов II и III группы данное ограничение продолжало действовать. Это не способствовало стимулированию труда инвалидов II и III группы и ставило их в неравное положение с инвалидами I группы.

Закон «О государственных пенсиях» содержал отдельную главу, посвященную пенсиям военнослужащих. Размер пенсии по инвалидности указанных лиц также зависел от нескольких факторов:

1) причина инвалидности. Пенсии у лиц, имевших инвалидность вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при защите СССР или при выполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, были выше, чем у лиц, получивших инвалидность вследствие увечья от несчастного случая, не связанного с вышеперечисленными факторами;

2) наличие трудового стажа у военнослужащего до призыва на военную службу. Размер пенсии по инвалидности военнослужащих рядового, сержантского и старшинского состава срочной службы, работавших в качестве рабочих и служащих до призыва на военную службу, был выше, чем у указанных лиц, не работавших до призыва;

¹ См.: Ведомости ВС СССР. № 15, ст. 313.

3) условия труда, в которых работал военнослужащий срочной службы до призыва на военную службу. В данном случае действовали те же правила при назначении размера пенсии, что и у всех инвалидов.

Необходимо отметить, что размер пенсий некоторых категорий инвалидов зависел от того, проживал ли гражданин в сельской местности и был ли связан с сельским хозяйством. В этих случаях согласно Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий размер пенсий был ниже¹.

Таким образом, правовую политику в отношении инвалидов в сфере пенсионного обеспечения нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, уровень материального обеспечения инвалидов (как и других категорий пенсионеров) стал выше. С другой стороны, нормы закона не стимулировали инвалидов II и III группы к труду (ст. 27).

Практически одновременно с изменениями пенсионного законодательства были приняты нормативные правовые акты, регулирующие деятельность врачебно-трудовых экспертных комиссий. Был составлен перечень заболеваний, при наличии которых инвалидность устанавливалась бессрочно². Кроме того, была разработана инструкция, определяющая условия, при которых лицу устанавливалась I, II или III группа инвалидности. Например, в соответствии с инструкцией:

— первая группа инвалидности устанавливалась, когда имело место такое нарушение функций организма, когда инвалид не может сам себя «обслужить и нуждается в постоянной помощи, уходе, надзоре. Инвалиды этой группы нуждаются не в случайном, эпизодическом уходе, надзоре вследствие временного ухудшения состояния здоровья (острого заболевания или обострения хронического), а в повседневном, в систематическом уходе, помощи или надзоре (независимо от того, где и кем осуществляется)»;

— вторая группа инвалидности устанавливалась, когда имели место «значительно выраженные функциональные нарушения, которые, однако, не вызывают необходимости в постоянной посторонней помощи (уходе или надзоре), но которые приводят либо к постоянной или длительной нетрудоспособности, либо к такому состоянию, когда отдельные виды труда могут быть доступны только в специально созданных условиях»;

— третья группа инвалидности устанавливалась, когда имело место значительное снижение трудоспособности вследствие нарушения функций организма, обусловленных хроническими заболеваниями или анатомическими дефектами³.

Следовательно, группа инвалидности устанавливалась не только исходя из степени потери трудоспособности, но и с учетом функциональных нарушений организма, что позитивно сказалось на жизни и деятельности инвалидов.

¹ См.: Постановление Совета Министров СССР № 1044 от 4.08.1956 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий» // СП СССР. 1957. № 1. Ст. 1

² Перечень заболеваний, при которых группа инвалидности устанавливается ВТЭК без указания срока переосвидетельствования, утвержден Министерством здравоохранения СССР 1 августа 1956 г. и ВЦСПС 2 августа 1956 г.

³ См.: Инструкция по определению групп инвалидности утверждена Министерством здравоохранения СССР 1 августа 1956 г. и ВЦСПС 2 августа 1956 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Положение о врачебно-трудовых экспертных комиссиях¹ расширило полномочия данных комиссий, которые теперь должны были дополнительно устанавливать время наступления инвалидности и знакомить врачей лечебно-профилактических учреждений с основами, методами и задачами врачебно-трудовой экспертизы. Впервые в Положении был определен круг задач республиканских, краевых, областных, центральных городских врачебно-трудовых экспертных комиссий, являвшихся методическими центрами по экспертизе трудоспособности. Позитивным для инвалидов изменением законодательства стало увеличение срока переосвидетельствования: для инвалидов I группы — через 2 года, для инвалидов II и III группы — через 1 год. Упростилась процедура повторного освидетельствования в случае несогласия освидетельствуемого лица с решением врачебно-трудовой экспертной комиссии. По новому Положению освидетельствуемый подавал письменное заявление о несогласии с решением врачебно-трудовой экспертной комиссии в районный или городской отдел социального обеспечения. Заведующий отделом пересылал это заявление и все медицинские материалы с предыдущими освидетельствованиями в вышестоящую врачебно-трудовую экспертную комиссию, которая проводила повторное освидетельствование. Не в интересах инвалидов была оставлена без изменения норма, устанавливающая возможность направления инвалидов (в том числе тех, кому инвалидность установлена бессрочно) для переосвидетельствования в целях контроля.

Таким образом, в целом правовая политика в отношении инвалидов в анализируемой области осуществлялась в интересах данной категории населения и была направлена на упорядочение врачебно-трудовой экспертизы.

Перечень льгот, которыми были наделены инвалиды, не являлся внушительным. В дополнение к тем льготам, которые существовали до 1950-х гг., были установлены следующие:

1. Освобождение от уплаты сельскохозяйственного налога хозяйств, в состав которых входили инвалиды Великой Отечественной войны либо другие инвалиды из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте; хозяйств инвалидов из числа бывших партизан; хозяйств других инвалидов, приравненных по пенсионному обеспечению к указанным категориям военнослужащих; хозяйств инвалидов труда I и II группы, при отсутствии трудоспособных — полностью, при наличии трудоспособных — на 50 %².

2. Запрещение административного выселения инвалидов Отечественной войны I и II групп³.

¹ См.: Об утверждении Положения о ВТЭК : постановление Совета Министров РСФСР № 792 от 21 декабря 1956 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: О сельскохозяйственном налоге : закон СССР от 8 августа 1953 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 473.

³ См.: Об отмене административного выселения из домов государственных предприятий, учреждений, организаций рабочих и служащих, прекративших трудовые отношения : указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Предоставление инвалидам-слепым права бесплатного проезда внутригородским транспортом при предъявлении членского билета Общества слепых во всех городах СССР¹.

В середине 50-х гг. XX в. объединениям инвалидов был нанесен серьезный ущерб. В 1956 году было принято постановление, в соответствии с которым немалое число предприятий отошло к государственной промышленности. К 1960 г. были полностью упразднены артели инвалидов. Указанные обстоятельства привели к росту безработицы среди инвалидов, к падению уровня их материального состояния. Данная ситуация не затронула Общества слепых, т. к. в нем существовала система учебно-производственных предприятий.

Таким образом, военные и послевоенные годы не в полной мере способствовали развитию советской правовой политики в отношении инвалидов. В эти годы сохранились тенденции, связанные с дифференцированным отношением государства к различным категориям инвалидов. Единственным отличием стало формирование законодательства, регламентирующего правовой статус инвалидов Великой Отечественной войны, что являлось несомненным приоритетным направлением советской правовой политики 1940-х гг. в отношении инвалидов. Другим приоритетным направлением стало преобразование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий, обусловленное появлением новой категории инвалидов. Остальные категории инвалидов не получили каких-либо льгот, существенно повлиявших на их правовое положение. То же самое можно отметить и по отношению к общественным объединениям инвалидов.

Нельзя оценивать однозначно советскую правовую политику в отношении инвалидов в 1950-е гг. Несомненными приоритетами правовой политики анализируемого периода являлись социальная защита инвалидов Отечественной войны и иных категорий инвалидов военной службы, а также совершенствование законодательства в области пенсионного обеспечения инвалидов. С одной стороны, предпринимались попытки повысить уровень материальной обеспеченности данной категории граждан, с другой стороны, принимались такие решения, которые не только не стимулировали инвалидов к труду, но и лишали их возможности трудиться.

¹ См.: О предоставлении инвалидам-слепым права бесплатного проезда внутригородским транспортом : постановление Совета Министров СССР № 399 от 9 марта 1954 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 757.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ)
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

А.Ф. Малый,

доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права и прав
человека Казанского (Приволжского)
федерального университета,
заслуженный юрист Российской Федерации
afm-10@mail.ru

В.В. Гулина,

ассистент кафедры конституционного
и муниципального права Северного
(Арктического) федерального университета
им. М.В. Ломоносова

Децентрализация как функция местного самоуправления

Аннотация: в статье рассматриваются понятие и сущность децентрализации как функции местного самоуправления, анализируются принципы децентрализации. Сделан вывод о необходимости сохранения баланса централизации и децентрализации для поддержания потенциала такого политико-правового института, как местное самоуправление.

Ключевые слова: местное самоуправление, централизация, децентрализация, принципы децентрализации.

Summary: in article the matters of concept and the essence of decentralization as a function of local government, the authors analyze the principles of decentralization. The conclusion about the need to maintain a balance between centralization and decentralization to support the capacity of the political and legal institution, as the local government.

Key words: local government, centralization, decentralization, the principles of decentralization.

Местное самоуправление является важным элементом системы публичного властвования, что находит отражение в конституционных нормах и нормах текущего законодательства. Оно может быть рассмотрено как самостоятельный политико-правовой институт, обеспечивающий социальное взаимодействие, обусловленное определенно-конкретными политическими и социально-экономическими целями, задачами и функциями.

Конституция РФ рассматривает местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантируя организационную обособленность его органов в системе управления общества и государства. Это положение дает основание выделять в системе функций института местного

самоуправления функцию децентрализации. Так, А. Бланкенагель, рассматривая местное самоуправление в системе вертикального разделения власти, отмечает, что «местное самоуправление само по себе должно рассматриваться в сочетании с принципом федерализма: государство имеет трехуровневую организацию», причем каждый уровень «выполняет свои собственные функции независимо и автономно. Результатом этого является система вертикального разделения властей на трех уровнях, которая для достижения желаемой децентрализации и демократизации должна регулироваться в соответствии с принципом субсидиарности»¹.

По мнению А.Р. Еремина, «в силу обособления от государственного управления и конституционализации его как самостоятельной самоуправленческой подсистемы местное самоуправление объективно выполняет функцию децентрализации. Оно позволяет осуществить разделение власти по вертикали»². Такое обособление определяется не только волей федерального законодателя, но и эволюционным развитием общества, проявляющимся в дифференциации (разделении, отделении) политико-правовых институтов друг от друга. Дифференциация происходит в том случае, когда в рамках сложившихся институтов не удается качественно удовлетворять какие-либо потребности людей. Благодаря данному процессу формируются необходимые условия для полного и эффективного удовлетворения потребностей за счет более специализированной предметной области отношений, специализации принципов регулирования этих отношений, более точной регламентации прав и обязанностей, учитывающей специфику данного вида деятельности.

В.И. Фадеев отмечает, что «децентрализация — это расширение функций и компетенции органов местного самоуправления и соответственно ограничение полномочий центральных органов государственного управления»³. Французский исследователь Ж. Ведель под децентрализацией понимал передачу властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью — избираемым населением⁴.

Вместе с тем процесс децентрализации, происходящий на уровне местного самоуправления, чрезвычайно сложен. Он затрагивает не только вопросы укрепления политико-правовой самостоятельности муниципальных образований, распределения полномочий, но и вопросы правового регулирования внутри системы, обеспечения материально-финансовыми ресурсами, осуществления контроля, которые фактически определяют характер взаимоотношений между различными уровнями властвования. Именно взаимоотношения являются сущностной основой любого функционирования.

Категория «отношение» отражает как связь определенных субъектов, так и самостоятельность их существования, единство взаимозависимости

¹ Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 127–130.

² Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. С. 78.

³ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 2004. С. 24.

⁴ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 9, 392.

и самостоятельности (связь и раздельность — не два самостоятельных вида отношений, а взаимодополняемые элементы каждого из них). Можно выделить принципы, которые лежат в основе отношений децентрализации. Ими являются: *самостоятельность местного самоуправления* (функциональная, организационная, финансово-экономическая) и *взаимодействие местного самоуправления с государством*, органов местного самоуправления и органов государственной власти (функциональное, организационное, финансово-экономическое). Самостоятельность (автономность) функционирования продиктована необходимостью саморазвития; взаимодействие же является безусловной основой функционирования каждого звена публичного властвования в единой системе государственного механизма.

Рассматривая механизм децентрализации, Ж. Ведель определял, что «децентрализация обеспечивается при наличии двух обязательных условий: первого — наличия автономии местных интересов, выраженных в конституционных и законодательных нормах; и второго — управление этими интересами должно осуществляться независимыми по отношению к «вышестоящей» власти «нижестоящими» органами власти, образуемыми путем выборов»¹. Эти два условия применительно к местному самоуправлению должны дополняться третьим — финансово-экономической самостоятельностью муниципальных образований.

Таким образом, децентрализация как функция местного самоуправления (политико-правового института) представляет собой систему взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Она характеризуется *разграничением предметов ведения и (или) полномочий* при условии организационной и финансово-экономической самостоятельности с целью повышения эффективности демократических институтов в муниципальном образовании и качества управления.

Эффективность механизма взаимодействия органов государственной власти (федерального и регионального уровней) и местного самоуправления в рамках отношений децентрализации неоднократно являлась предметом исследований. Вместе с тем такие механизмы сложны и многоаспектны, они перманентны и подвержены регулярной модификации, поэтому требуют постоянного мониторинга и анализа. В настоящее время в научной литературе имеется достаточное количество работ, отражающих динамику этого процесса. Большинство авторов указывают на наличие государственного произвола (централизации) в отношении местного самоуправления, ими аргументируется необходимость создания более оптимальной модели взаимоотношений органов государства и органов местного самоуправления, основанной на сохранении единства государственной власти и максимальном учете интересов муниципальных образований.

Дуалистический характер муниципальной власти объективно предполагает соблюдение гармоничного баланса централизации и децентрализации в организации и функционировании местного самоуправления, т. к. в переходные периоды любые преобразования невозможны без государства и его институтов. Лежащие в основе отношений децентрализации принципы должны получить нормативно-правовое оформление. Кратко охарактеризуем их.

¹ Ведель Ж. Указ. соч. С. 392.

Функциональная самостоятельность предполагает наличие вопросов местного значения как самостоятельного объекта управленческой деятельности. Очевидно, что данные вопросы должны быть автономны (вне сфер государственной деятельности), обеспечены четким разграничением компетенции органов муниципальной и государственной власти, являться первичными по отношению к полномочиям органов местного самоуправления. В связи с этим данные вопросы и полномочия по их решению должны составлять собственную (исключительную) компетенцию местного самоуправления. Однако анализ вопросов местного значения, закрепленных в ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 6 декабря 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, позволяет сделать вывод о том, что многие вопросы местного значения пересекаются с вопросами государственного ведения и полномочиями органов государственной власти, т. е. по сути являются совместными. Так, в Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»² (с изм. от 9 марта 2010 г.) определены более 12 общих полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 8), которые не разграничиваются между органами двух уровней власти. На практике их реализация осложняется наличием неопределенности в установлении обязанного субъекта, его компетенции, а также порядка финансирования в рамках данной сферы деятельности. Вместе с тем оговорки о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нет.

Функциональное взаимодействие предполагает разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления по предметам совместного ведения, а также наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Федеральный законодатель отверг идею о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, хотя раньше (до 2000 г.) данная конструкция была закреплена законодательно как на федеральном, так и на региональном уровнях. В то же время многие ученые (В.И. Васильев, М.Ю. Дитятковский, Н.А. Емельянов, Е.А. Незнамова, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, Н.И. Соломка, Г.Н. Чеботарев и др.) считают необходимым и допустимым введение в науку муниципального права понятия «предметы совместного ведения органов государственной власти (субъектов РФ) и органов местного самоуправления».

Что касается реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, то эта деятельность подконтрольна органам государственной власти. Они вправе контролировать не только законность, но и целесообразность решений, принимаемых органами местного самоуправления, что является вмешательством в оперативную деятельность органов местного самоуправления. Кроме того, существует точка зрения, согласно которой положение ч. 1 ст. 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предоставляющее уполномоченным

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2008. № 52, ст. 6236.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9, ст. 1014.

органам государственной власти право отменять или частично приостанавливать действие муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий, не соответствует Конституции РФ, как допускающее не опосредованную судебными процедурами отмену (приостановление действия) муниципального правового акта¹. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями получило настолько широкое применение, что бюджетные расходы муниципалитета для исполнения государственных полномочий оказываются порой сопоставимы с собственными расходами местного бюджета для реализации вопросов местного значения и соотносятся в пропорции 40 % к 60 %, что влечет чрезмерную нагрузку на деятельность органов местного самоуправления и фактически устанавливает приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения².

Организационная самостоятельность предполагает:

— максимальную приближенность к объектам управления (органы местного самоуправления избираются населением; население непосредственно участвует в решении вопросов местного значения, существование общественного контроля). Исследователями отмечается, что наличие достаточно большого количества форм осуществления населением местного самоуправления не позволяет говорить об их эффективном использовании и способности оказывать решающее воздействие на процесс принятия решений органами местного самоуправления, контроле за этими решениями. Об этом, в частности, свидетельствует неготовность (либо нежелание) большинства жителей муниципалитетов самоорганизовываться для решения своих насущных проблем (например, организация ТОС, участие в публичных слушаниях, низкий порог явки на муниципальных выборах и т. д.). Отсутствие сплочения, осознания общих целей и возможностей для решения вопросов местного значения, в свою очередь, может свидетельствовать о невысоком качестве нормативного регулирования, отставании материально-организационной базы от потребностей нынешнего этапа развития муниципальных отношений;

— самостоятельное определение муниципальными образованиями своего статуса, структуры и статуса своих органов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в собственных уставах;

— недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти). Вместе с тем в настоящее время законодательному органу субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта РФ предоставлено право принимать решение о прекращении полномочий органа местного самоуправления, а высшему должностному лицу субъекта РФ — право на отрешение

¹ См.: *Космина И.А.* Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 8.

² См.: *Деметьев А.Н.* Теории и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2009. С. 50.

главы муниципального образования от должности, если заключением суда деятельность данных органов местного самоуправления будет признана противоречащей Конституции РФ, конституции, уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования;

— самостоятельность принятия и исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления, органами местного самоуправления и (или) должностными лицами в пределах их полномочий; ответственность за результаты своей деятельности;

— невозможность прямой отмены муниципальных правовых актов, принятых по вопросам местного значения, государственными органами и должностными лицами.

Организационное взаимодействие предполагает наличие контроля и надзора органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления не только перед населением, но и перед государством (органами государственной власти).

Финансовая и экономическая самостоятельность предполагает обеспеченность местного самоуправления материально-финансовой базой для осуществления своей деятельности. В настоящее время органы местного самоуправления находятся в прямой финансово-экономической зависимости от органов государственной власти за счет установления последними нормативов налоговых отчислений и объемов дотаций в местные бюджеты. Так, по данным Минфина РФ, более 26 % доходов местных бюджетов формируется за счет отчислений от государственных налогов, а более 46 % составляют межбюджетные трансферты (без субвенций)¹.

Финансово-экономическое взаимодействие является необходимым следствием функционирования местного самоуправления в единой системе публичного властвования (бюджетная децентрализация).

Вместе с тем даже беглое рассмотрение отношений органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет говорить о том, что вертикальность некоторых отношений объективно необходима в переходный период (законодательное регулирование общих принципов организации местного самоуправления, надзор и контроль за органами местного самоуправления). Во многих же случаях происходит явное нарушение баланса централизации и децентрализации, проявляющееся в искажении принципа сочетания автономности и подконтрольности, обеспечения сбалансированного взаимодействия государства и местного самоуправления (финансово-экономическая зависимость, перегруженность органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, нечеткость в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и т. д.).

Нарушение баланса централизации и децентрализации приводит к отсутствию развития муниципалитетов, поскольку снижается стимулирующий потенциал местного самоуправления как политико-правового института, как самостоятельного (автономного) звена в системе публичного властвования.

¹ См.: Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2011 г. (период мониторинга — 2010 год). С. 6–7. URL: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/> (дата обращения: 18.01.2012).

Н.Г. Муратова,
доктор юридических наук, профессор
кафедры уголовного процесса и
криминалистики Казанского (Приволжского)
федерального университета
muratowan@mail.ru

К вопросу о взаимосвязи современных видов судопроизводств

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о становлении судебной власти: анализируются конкретно-исторические условия и развитие правовой науки, права и правосознания.

Ключевые слова: судебная власть, судопроизводство, конкретно-исторические условия, виды судопроизводств и их взаимосвязь.

Summary: this article examines the development of the judiciary, through the development of specific historical conditions and analysis of the development of legal science, law and legal awareness.

Keywords: the judiciary, judicial proceedings, specifically-historic conditions, types of proceedings and their relationship.

Изучение становления современной судебной власти невозможно без уяснения конкретно-исторических условий и развития правовой науки, правосознания, права и юстиции.

Конституция РФ впервые за многовековую историю суда в России предложила новую концепцию реализации судебной власти — посредством судопроизводств: конституционного, гражданского, административного и уголовного (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Если учитывать при этом другой важнейший принцип построения новой отечественной государственности — осуществление государственной власти на основе разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной (ст. 10 Конституции РФ), то возникают два относительно самостоятельных вопроса. Во-первых, как могут быть при этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции РФ)? Во-вторых, существует ли внутренняя связь в последовательности перечня судопроизводств в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ? Почему перечень судопроизводств, посредством которых осуществляется судебная власть, начинается с конституционного судопроизводства, а заканчивается уголовным?

Эти вопросы, равно как и соответствующие им проблемы, нуждаются в самом тщательном и комплексном исследовании. Исторический аспект ответов на эти вопросы уходит в глубину веков, когда суд рассматривался вершиной всех социально-духовных интересов общества и воспринимался как общедоступный необходимый атрибут существования.

История создания и становления суда неизбежно связана с историей развития государства. Необходимость в суде возникает лишь в определенный момент уже развивающихся в реальной действительности властеотношений¹.

¹ См.: Мизулина Е.Б. Уголовный процесс: концепция самоограничения государства. Тарту, 1991. С. 118; Сырых В.М. Н.В. Крыленко — идеолог советского правосудия. М., 2003. С. 6–7.

На ранней стадии развития государства суд пользовался полной самостоятельностью в своей деятельности.

Представляется интересным исследование А.Х. Гольмстена, который создал теорию о принципе тождества в гражданском процессе, позволяющую по-новому взглянуть на процессуальные отношения. Он предположил, что существует некое спорное материальное правоотношение как повод возникновения и дальнейшего существования процессуального отношения. Однажды возникнув, оно может продолжить свое существование лишь под условием сохранения спорным правоотношением своего внутреннего тождества. По мнению ученого, «сила процессуальных норм никогда не может простирается на процессуальные отношения, сила материально-правовых норм не может простирается на процессуальные отношения»¹.

Исторический анализ отношений суда и личности позволил Л.А. Воскобитовой показать изменения характера судебной власти в процессе ее осуществления и провести типологию судебной власти, выделив частно-исковой, публично-репрессивный, публично-состязательный и независимо контролирующий (сдерживающий) типы². Как отмечает Н.А. Колоколов, оторгнув теорию разделения властей, советская юриспруденция практически не исследовала весь комплекс функций судебной власти, ее место в системе государственного и социального управления. Трудно создать эффективно действующую «третью власть», не зная, какие же функции должны быть на нее возложены³. Обусловлено это прежде всего тем, что судебная власть, как разновидность государственной власти вообще, сохраняет все основные ее элементы. В связи с этим представляется последовательным и обоснованным мнение Н.А. Колоколова о том, что социально-управленческие направления деятельности (функции) судебной власти на современном этапе правовой реформы включают в себя идеологическую, политическую, управленческую⁴.

Таким образом, взаимосвязь современных видов судопроизводства базируется на конституционных нормах, определяющих общую концепцию этой взаимосвязи. В первую очередь, это связано с полномочиями суда в конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве.

В процессе правосудия предпосылкой для квалификации деяния является, прежде всего, наличие правовой нормы, соответствующей Конституции РФ. Таким образом, решения Конституционного Суда РФ в уголовном судопроизводстве становятся новым обстоятельством по пересмотру судебных решений при возобновлении производства по уголовным делам (п. 1 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ). В арбитражном процессе в систему оснований пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам также входят решения Конституционного Суда РФ (п. 3 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ). В гражданско-процессуальное законодательство аналогичное правило введено в 2007 г. (п. 5 ч. 2 ст. 392

¹ См.: Гольмстен А.Х. Принцип тождества в гражданском процессе. СПб., 1884. С. 14–15.

² См.: Воскобитова Л.А. Сущностные характеристики судебной власти. Ставрополь, 2003. С. 34.

³ См.: Колоколов Н.А. Идеология и политика — неотъемлемые функции современной судебной власти // Российский судья. 2003. № 6. С. 29.

⁴ См.: Там же. С. 30. См. также: Мурадова Э.М. Истина как проблема судебного права. М., 2004. С. 20–21.

Гражданского процессуального кодекса РФ). Кодекс РФ об административных правонарушениях допускает пересмотр вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законом (ч. 4 ст. 30.13). Взаимосвязь прослеживается и в возможности объединения Конституционным Судом РФ при рассмотрении одного из дел вопросов уголовно-процессуального и гражданского процессуального законодательства¹.

В соответствии с абз. 5 ч. 1 ст. 215 ГПК РФ суд обязан приостановить производство по делу при невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском, административном или уголовном судопроизводстве. Кроме того, обращение суда в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии закона, подлежащего применению, Конституции РФ, также является безусловным основанием для приостановления гражданского судопроизводства (абз. 6 ч. 1 ст. 215 ГПК РФ). Согласно арбитражно-процессуальному законодательству производство по делу приостанавливается, если невозможно рассмотреть данное дело до разрешения другого дела, рассматриваемого Конституционным Судом РФ, конституционным (уставным) судом субъекта РФ, судом общей юрисдикции или арбитражным судом (п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ). В соответствии с административным законодательством производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии, например, такого обстоятельства как постановления о возбуждении уголовного дела (п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). При рассмотрении дела на предварительном слушании суд может приостановить производство по уголовному делу в случае направления судом запроса в Конституционный Суд РФ или принятия Конституционным Судом РФ к рассмотрению жалобы о соответствии закона, примененного или подлежащего применению в данном уголовном деле, Конституции РФ (п. 3 ч. 1 ст. 238 УПК РФ).

Прослеживается четкое желание законодателя разграничить сферу правоотношений в различных судопроизводствах. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П² отмечается, что появление в регулировании уголовного судопроизводства нормативных положений, противоречащих УПК РФ, может создать неопределенность в правовом положении участников судопроизводства, привести к нарушениям прав и законных интересов граждан и, в конечном счете, к дестабилизации единого правового пространства в сфере уголовного судопроизводства. Например, заведомо ложные показания свидетеля, заведомо ложное заключение экс-

¹ См.: По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 12, ст. 1459.

² См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2804.

перта, заведомо неправильный перевод, фальсификация доказательств, преступные действия сторон и других участников процессуальных отношений, установленные вступившим в законную силу приговором суда, включены в перечень оснований для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам судебных решений по гражданским (пп. 2, 3 ч. 2 ст. 392 ГПК РФ) и арбитражным (пп. 2, 3 ч. 2 ст. 311 АПК РФ) делам. Таким образом, налицо приоритет Уголовно-процессуального кодекса РФ перед иными федеральными законами в регулировании уголовно-процессуальных отношений. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»¹ разъяснено принципиальное положение о запрете повторной судебной оценки сведений, которые были признаны доказательствами в уголовном или гражданском судопроизводстве, если спор возник в порядке ст. 152 ГК РФ.

В связи с вышеизложенным представляется необходимой и оправданной унификация отраслевого законодательства путем принятия специального законодательного акта — «Основы судебного права», регулирующего вопросы взаимосвязи всех видов судопроизводств, принципиальные начала правосудия и судебного контроля, а также единую систему всех судебных решений и механизм их исполнения.

¹ См.: Российская газета. 2005. 15 марта.

Г.Р. Шайхутдинова,
доктор юридических наук, профессор кафедры
международного и европейского права
Казанского (Приволжского)
федерального университета
ildar_sh@mail.ru

К вопросу о правоотношении государственного иммунитета и его субъектах

Аннотация: в статье раскрываются понятие субъекта права государственного иммунитета, его признаки, виды субъектов права государственного иммунитета, правоотношение государственного иммунитета.

Ключевые слова: субъект права государственного иммунитета, государственный суверенитет, Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 г.

Summary: the present article focuses on the category of a subject of state immunity, its major features, types of subjects of state immunity, state immunity relationship.

Key words: subject of state immunity, state sovereignty, UN Convention on jurisdictional immunities of states and their property (2004).

Одним из принципов международного права, признанным большинством государств, является принцип государственного иммунитета. Комиссия международного права ООН, рассмотрев законодательство,

судебную практику государств, а также международные договоры, пришла к выводу о том, что в международном праве существует принцип государственного иммунитета¹. Принцип государственного иммунитета является одновременно принципом международного публичного и международного частного права. Такую позицию уже более полувека занимают как зарубежные, так и отечественные ученые².

В случае если государство заключает договор купли-продажи с отдельными лицами, приобретает акции иностранной компании, оно выступает не как субъект власти, а как субъект гражданско-правовых отношений особого рода. Соответственно, такая сделка в том, что касается прав и обязанностей сторон, подпадает под действие гражданского, а не международного права. Гражданско-правовые отношения с иностранным элементом регулируются международным частным правом. Этот вывод был сделан еще И.С. Перетерским, который писал, что «международное частное право изучает особую группу гражданско-правовых отношений, а именно такие, которые имеют международный характер»³.

Комиссия международного права ООН, работая над проектом статей о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, заявила, что должна подходить к вопросу о государственном иммунитете с позиции международного публичного и международного частного права, поэтому «ей предстоит выполнить сложную задачу, связанную с отделением концепции публичного международного права от концепции частного международного права»⁴. По мнению члена Комиссии Ф. Вэллета, эта задача являлась трудной, «поскольку на практике прецеденты, связанные с иммунитетом государства от иностранной юрисдикции, всегда начинаются с частного иска, который определенным образом связан с иностранным сувереном»⁵. Комиссия пришла к следующему выводу: поскольку она занимается кодификацией международного права, постольку ее основная цель должна заключаться в разработке норм публичного международного права, регулирующего вопросы иммунитета⁶, что и отражает принятая на основе проекта статей Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 г.⁷

Право на иммунитет — это право на неподчинение законодательству и суду иностранного государства (термин «иммунитет» происходит от латинского *immunis* — свободный от чего-либо, освобождение от налогов, от службы и т. д.).

Важно определить круг субъектов права государственного иммунитета и основные черты правоотношения государственного иммунитета.

¹ См.: *Галенская Л.Н.* Международное частное право. Л., 1983. С. 70.

² См.: *Богуславский М.М.* Международное экономическое право. М., 1986. С. 127–128; *Оппенгейм Л.* Международное право : учебник : в 2 т. М., 1948. Т. 1. Полутом 1. С. 245–247.

³ *Крылов С.Б., Перетерский И.С.* Международное частное право. М., 1959. С. 7.

⁴ Документ А/CN. 4/323. С. 260.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ См.: URL: <http://www.un.org/ru/documents> (дата обращения: 16.11.2012).

Любое право субъекта не может существовать, не соотносясь с правами и обязанностями других субъектов. Аналогично тому, как право собственности не может существовать без отношений субъекта права собственности с другими субъектами, так и право государства на иммунитет не может существовать вне отношений государства с другими государствами, прежде всего в лице их национальных судов, по поводу такого иммунитета. Следовательно, можно говорить о существовании отношений иммунитета между государствами. Поскольку отношения государственного иммунитета регулируются нормами права, как внутригосударственного, так и международного, правомерно говорить о существовании правоотношений государственного иммунитета.

Данное правоотношение является двусторонним и абсолютным. Во-первых, оно возникает между двумя суверенными государствами. Во-вторых, в правоотношении государственного иммунитета с одной стороны — один субъект права государственного иммунитета (государство), а с другой стороны — множественность субъектов (иностранные государства). Вид и мера возможного поведения субъекта права государственного иммунитета определены конкретно, он обладает правом на иммунитет по отношению ко всем другим субъектам. Носителю права государственного иммунитета противостоит неопределенное число обязанных субъектов. Обязанность, соответствующая абсолютному праву, всегда состоит в воздержании от совершения действий, ущемляющих абсолютное право. Поскольку нарушителем абсолютного права может оказаться любой субъект, закон защищает абсолютное право от всякого и каждого, т. е. от неопределенного круга лиц.

Согласно общей теории права лица, способные быть участниками правоотношений, являются субъектами права. Лица, способные быть участниками правоотношений государственного иммунитета, будут, соответственно, субъектами права государственного иммунитета.

Государство может само выступать в качестве стороны в правоотношении, например, если оно выпускает заем или предоставляет концессию. Но происходит это достаточно редко. Чаще всего государство участвует в правоотношении государственного иммунитета через посредство своих органов и учреждений. Именно к ним чаще всего предъявляются иски в судах других государств, поэтому они являются потенциальными субъектами правоотношений государственного иммунитета.

В связи с этим безусловный интерес представляет практика Международного суда ООН, а именно его решение по иску Германии к Италии о нарушении юрисдикционного иммунитета от 3 февраля 2012 г. По мнению Суда, Италия нарушила юрисдикционный иммунитет Германии, допустив выдвигание против нее гражданских исков, связанных с нарушениями международного гуманитарного права германским рейхом во время Второй мировой войны в период с сентября 1943 г. по май 1945 г. Суд решил, что Италия незаконно приняла меры принудительного производства в отношении «Виллы Вигони» — германо-итальянского центра культурных обменов, который является собственностью германского государства. Наконец, Международный суд ООН решил, что Италия нарушила

международно-правовые обязательства в связи с тем, что стала принимать у себя к исполнению греческие судебные решения, вынесенные по поводу преступлений в Греции, совершенных германским рейхом.

Характерной чертой субъектов права государственного иммунитета является осуществление ими публично-правовых действий, т. е. прерогатив суверенной власти. Это объясняется тем, что государственный иммунитет основывается на государственном суверенитете. Поэтому, если субъекты права государственного иммунитета осуществляют суверенные функции, то они пользуются иммунитетом. Законодательные органы, правительство и иные исполнительные органы, судебные органы непосредственно олицетворяют государство, представляют его в различных правоотношениях и осуществляют его (государства) суверенные функции.

Виды субъектов права государственного иммунитета определены в ст. 2 п. 1 (b) Конвенции ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 г. Согласно Конвенции термин «государство» означает:

- 1) государство и его различные органы управления;
- 2) составные части федеративного государства или политические подразделения государства, которые правомочны совершать действия в осуществление суверенной власти и действуют в этом качестве;
- 3) учреждения или институции государства либо другие образования в той мере, в какой они правомочны совершать и фактически совершают действия в осуществление суверенной власти государства;
- 4) представителей государства, действующих в этом качестве.

В подп. (c) ст. 19 указанной Конвенции 2004 г. «Иммунитет государств от принудительных мер после вынесения судебного решения» встречается термин «образование»:

«Никакие принимаемые после вынесения судебного решения принудительные меры, такие, как обращение взыскания, арест и исполнение решения, в отношении собственности государства не могут быть приняты в связи с разбирательством в суде другого государства, за исключением случаев, когда и в той мере, в какой:

- a) государство прямо согласилось на принятие таких мер, которые указаны:
 - I) в международном соглашении;
 - II) в арбитражном соглашении или в письменном контракте; или
 - III) в заявлении перед судом или в письменном сообщении после возникновения спора между сторонами; либо
 - b) государство зарезервировало или обозначило собственность для удовлетворения иска, являющегося объектом этого разбирательства; либо
 - c) было установлено, что собственность непосредственно используется или предназначается для использования государством для иных целей, чем государственные некоммерческие цели, и находится на территории государства суда при условии, что принудительные меры после вынесения судебного решения могут быть приняты только в отношении собственности, которая имеет связь с образованием, против которого было направлено судебное разбирательство».
-

В Приложении к Конвенции «Толкования в отношении определенных положений Конвенции» находим толкование и в отношении ст. 19. Понятие «образование» в подп. (с) означает государство как независимый субъект права, составную часть федеративного государства, подразделение государства, учреждение или институцию государства или иное образование, которое пользуется независимой правосубъектностью.

Словосочетание «собственность, которая имеет связь с образованием» в подпункте (с) следует истолковывать в более широком плане, нежели владение или обладание.

Статья 19 не регулирует ситуацию, в которой государственное образование умышленно неверно представило свое финансовое положение или впоследствии занизило объем своих активов, с тем чтобы избежать удовлетворения претензии, или других связанных с этим вопросов.

Таким образом, правоотношения государственного иммунитета возникают как двусторонние и абсолютные. Субъектами данных правоотношений выступают государства. Однако термин «государство» имеет особое толкование в целях Конвенции ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 2004 г., которое может отличаться от употребления этого термина и его значения в других международных документах или во внутреннем праве любого государства. Государство в целях иммунитета понимается широко и охватывает государственные органы, составные части государства (субъекты федеративных государств и административно-территориальные подразделения унитарных государств), государственные учреждения, а также представителей государства, действующих в официальном качестве.

З.М. Шокарова,
аспирант Пятигорского государственного
лингвистического университета
perederii1@rambler.ru

Особенности государственного управления в условиях трансформации современного общества

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению обусловленных процессами глобализации трансформаций современного общества, которые оказывают существенное влияние на реализацию функций государственного управления.*

***Ключевые слова:** глобализация, децентрализация власти, наднациональные институты, транснациональное гражданское общество, сетевой подход, «электронная демократия», «электронное правительство».*

***Summary:** resulting from globalization transformation of modern society have a significant impact on the implementation of the functions of government.*

***Key words:** globalization, decentralization of power, supranational institutions, transnational civil society, the network approach, «e-democracy», «e-government».*

В последние десятилетия происходят значительные изменения всех составляющих общественной жизни, связанные с усилением интеграции и взаимозависимости всех составляющих мирового сообщества, распространением информационных технологий и новых способов воздействия на общественное сознание. Они затрагивают, прежде всего, сферу политики, в которой отражаются и в то же время улаживаются основные противоречия, существующие в социуме. В этих условиях не может не изменяться и система государственного управления, что, в свою очередь, находит свое отражение в научных и общественно-политических дискуссиях.

Реальностью конца XX и начала XXI в. стала глобализация, которая в настоящее время представляет собой ведущую тенденцию мирового развития¹. В условиях глобализации вся мировая политика переживает радикальные качественные изменения. На первый план выходят проблемы современного государства. В связи с этим возрастает необходимость отлаживания системы государственного управления на национальном уровне, позволяющей согласовать интересы основных общественных групп, не допустить раскола на отдельные сегменты. Использование механизмов государственного управления расширяет арсенал возможностей воздействия на внутри- и внешнеполитические процессы.

В то же время происходит формирование новых политических уровней, оказывающих существенное влияние на характер и содержание государственного управления. С одной стороны, возникают наднациональные институты,

¹ См.: Гундарь О.Н. Глобальное управление // Россия в условиях глобализации: философские, социокультурные и политические проблемы : сб. статей и тезисов межрегиональной науч.-практ. конф. НГГТИ. Невинномысск, 2004.

все активнее вмешивающиеся в политическую жизнь как отдельных стран, так и целых макрорегионов. Их деятельность отчетливо видна не только на официальном уровне (саммиты «большой восьмерки», рекомендации международных финансовых организаций для стран-должников и др.), но и в сфере неправительственных взаимодействий. К примеру, «цветные революции» в Грузии, Украине в идеологическом, организационном и финансовом отношении спонсировались через некоммерческие организации, ставшие, в том числе, проводниками новых политических технологий на их территорию. В этих условиях государства, чтобы сохранить свою состоятельность, стремятся «закрыться» от подобных воздействий, что противоречит необходимости интеграции в мировые процессы. Очевидно, для противодействия такой экспансии недостаточно прежних способов административно-бюрократического контроля над суверенной территорией.

С другой стороны, все более важную роль в государственном управлении начинают играть регионы, отдельные территории в составе государства. Происходит определенное рассеивание властных функций, отражающее реальную степень концентрации и деконцентрации власти на различных уровнях политического процесса. Деконцентрация отражает меру рассеивания властных функций в политическом пространстве, которая характеризует процесс демократизации с учетом особенностей формирования массового субъекта политики¹. Ряд управленческих функций переходит на уровень регионов, местных сообществ, где в процесс управления включаются не только органы власти, но и сами граждане, их организации. Этот механизм дисперсии власти является, в сущности, механизмом самоконструирования государства и воспроизводства его антиэнтропийных и функциональных параметров. Он действует посредством органической связи политики, власти и рациональности в отношениях между государством и гражданским обществом, между субъектом и объектом политического процесса².

Можно выделить ряд обстоятельств, влияющих на системы государственного управления в современном мире:

1) экономические процессы, приобретая глобальный характер, в известной мере стирают грань между внутренней и внешней политикой национальных государств, не всегда, но часто подчиняя первую второй. Механизмы реального управления экономикой все в большей степени оказываются в руках наднациональных сообществ, международных и национальных неполитических организаций, а также немногих, отнюдь не слабеющих на фоне глобального развития, правительств экономически более могущественных стран, в первую очередь США, Японии, Китая и др.;

2) происходит так называемая «экономизация» политики. Во внутренней политике на первый план выходит «экономический блок» с его мотивацией, логикой, повседневными интересами;

3) во внешней политике прежние геополитические схемы «баланса сил» во многом утрачивают свою значимость. Традиционные представления о

¹ См.: *Задорожный А.С.* Оптимизация государственно-политического управления в трансформирующейся политической действительности. Ставрополь, 2009. С. 58.

² См.: *Костенко Ю.В., Передерий С.В.* Совершенствование политического управления в условиях реформирования российского общества (на материалах Юга России). Пятигорск, 2010. С. 38.

важности военной мощи и политического влияния сохраняются, но одних лишь этих факторов уже недостаточно для того, чтобы гарантировать принадлежность к мировой элите. Слабые в военном отношении Япония или Канада — полноценные члены символического «клуба» самых развитых стран мира. Ядерный потенциал России, значительно отстающей от них в экономическом развитии, по-прежнему позволяет ей входить в состав постоянных членов Совета Безопасности ООН. Однако положение государства в мире определяется отнюдь не только нынешней экономической мощью или ядерным потенциалом, но и наличием природных ресурсов (в России сосредоточено 30 % мировых запасов), образованностью населения и другими факторами, среди которых основное значение имеют, во-первых, темпы научно-технического прогресса, а во-вторых, качество политического руководства;

4) государство, в новом контексте ограниченное в своих возможностях, вынуждено отказываться от некоторых прежних функций и претензий в пользу гражданского общества. Так, оно уступает часть политической инициативы экономическим субъектам и неправительственным организациям — национальным и международным, — которые все чаще оказываются способны навязать свою волю как самим государствам, так и межгосударственным организациям. Действительно, на современном этапе глобализации возрастает роль гражданского общества, его институтов, в том числе неправительственных организаций, и, безусловно, будет расти и дальше. Это объективная тенденция глобализации, и в связи с этим возникают некоторые проблемы, касающиеся управления.

Как отмечает Л.В. Сморгунов, в конце XX — начале XXI в. нарастают признаки кризиса суверенитета национальных государств, прежде всего в сфере контроля над своими политическими и экономическими границами. Растет взаимозависимость между государствами не только в аспекте решения общих межгосударственных проблем, но и в отношении внутренней политики. Идея универсальности прав человека, подтвержденная абсолютным большинством государств мирового сообщества, ведет к признанию суверенитета государства в той степени, в которой он этими правами легитимирован. Национальное государство часто попадает в ситуацию, когда транснациональные индивидуальные и коллективные акторы оказываются более настойчивыми и сильными, чем внутринациональные политические силы. «Транснациональное гражданское общество» забирает на себя часть властного влияния и определения государственной политики¹. Как ответная реакция возникает изоляционизм, стремление оградить себя от «чрезмерных» внешних воздействий, опираясь на традиционные формы легитимации государственной власти. В российской политической реальности такая тенденция выразилась в создании концепции «суверенной демократии».

Однако универсализм, на который претендует глобальный демократический проект сегодня, в сущности, не оставляет места суверенитету государства в его прежнем виде. Согласно концепции «космополитической демократии», разработанной Д. Хелдом, в современном мире происходит пересмотр отношений, закрепленных в свое время Вестфальской, а потом и Потсдамской

¹ См.: Сморгун Л.В. Политическое управление в глобализирующемся мире. URL: http://anthropology.ru/ru/texts/smorgun/global2_07.html (дата обращения: 03.08.2012).

системой. Если первая из них признавала абсолютную независимость национальных государств, отрицая коллективный интерес в международном праве, то во второй уже можно заметить международные структуры и правовые отношения, которые так или иначе начинали регулировать внутригосударственные процессы. Особенно это касалось прав человека, ограничений на использование силы, установление социальной справедливости и др.

В современных условиях национальные государства испытывают давление как «сверху», со стороны наднациональных правовых, политических, экономических институтов, так и «снизу», со стороны местных сообществ, национальных меньшинств, попадая в цепочку взаимозависимостей глобального общества.

Расширяется также воздействие на политико-управленческие отношения транснационального гражданского общества — социополитической арены, не имеющей границ, на которой взаимодействуют граждане различных стран для того, чтобы продвинуть реализацию общечеловеческих интересов и заставить правительства или формальные институты глобального управления обосновывать и координировать свои действия. Показателем интенсификации процесса формирования глобального гражданского общества служит растущее число неправительственных организаций. Если в 1950 г. их было не более трехсот, то теперь их свыше 10 тысяч, и эта тенденция к росту продолжает усиливаться¹.

В этих условиях увеличиваются возможности «малых субъектов» международных политических отношений: не крупных государств, этнических и религиозных меньшинств, отдельных индивидов. Расширяется круг инструментов, которые они могут использовать для оказания влияния на мировое общественное мнение (Интернет, международные телекоммуникации), распространяются новые технологии в сфере политики и PR (примером может служить информационная кампания, развернутая Грузией против России в августе 2008 г. в связи с юго-осетинскими событиями). В конечном итоге возрастает значение «мягкой силы», мало зависящей от размеров территории и традиционных способов политического влияния.

В 1980 — 1990 гг. ряд государств проводит преобразования в духе концепции «нового государственного менеджмента», базирующейся на положениях теории рационального выбора и рыночных установок относительно публичных дел. Она характеризуется двумя основными моментами: повышением самостоятельности нижних этажей иерархических государственных организаций и перемещением акцентов собственно построения организации на ее взаимоотношения со средой. Особенности перехода к государственному менеджменту находят выражение в приверженности действию и изменению, а не устойчивости, определенной норме; в принципе субсидиарности современной организации управления, которая должна быть ближе к клиенту, характеризоваться децентрализацией и относительной свободой всех его звеньев; в активном выборе управленцем любого уровня сферы деятельности, которая служила бы общественным интересам и интересам конкретного человека; в новом критерии эффективности деятельности системы государственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность. В наиболее

¹ См.: *Giddens A. The Third Way and It's Critics. Cambridge, 2000. P. 123.*

радикальном виде концепция нового государственного менеджмента затрагивает всю политическую систему как систему управления публичными делами¹.

Как отмечает Е.В. Морозова, принятие рыночной модели реформирования государства ведет к тому, что граждане становятся клиентами и потребителями государственных услуг, институты политического и государственного управления рассматриваются как фирмы, существование которых зависит от того, покрывает ли получаемая в результате их деятельности прибыль (в различном ее выражении) расходы на их содержание. Вся политическая и государственно-управленческая система рассматривается как гигантский рынок спроса и предложения товаров и услуг. В рамках данной концепции государственное управление смыкается с политическим маркетингом.

Реформирование, заключающееся в фрагментации бюрократического монолита, ведет к отказу государства от выполнения своих былых функций, которые передаются так называемым «саморегулирующимся организациям». В результате такой «функциональной эмансипации» государство постепенно становится «пустотелым», образовавшаяся полость заполняется духом предпринимательства, индивидуальной предприимчивости чиновников, работающих как единая команда менеджеров, ориентирующихся на потребителя, оперативно меняющих алгоритм своих действий при изменении требований среды, устанавливающих двухстороннюю коммуникацию с потребителями для уточнения или пересмотра ранее сформулированной стратегии. Формулировка целей и задач российской административной реформы убедительно демонстрирует ее принадлежность к рыночной модели, в которой верх берут соображения эффективности, экономичности, малозатратности — экономия на зарплатах, пенсиях, инвестициях в образование, науку, промышленность и т. д.

Утверждение принципов отзывчивости и прозрачности исполнительной власти, внимательного отношения госслужащих к гражданам, ставшим потребителями государственных услуг, безусловно, свидетельствует о демократических потенциях политической реформы: бюрократия, некогда безразличная к обществу, теперь стремится выявлять народные чаяния и соответствующим образом выстраивать свою деятельность. Упор на прямую коммуникацию между исполнительной властью и обществом сопровождается расширением возможностей для административного аппарата действовать гибко и самостоятельно.

В происходящих реформах акцент переносится с понятия «административное управление» на «руководство», которое понимается в данном случае как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. На основе этого понятия сторонники данной концепции стремятся избежать сохраняющуюся в ней дифференциацию между политикой и управлением². Однако более широко и последовательно принципы руководства разрабатываются в концепции политических сетей, в рамках которой «новый государственный менеджмент» подвергается критике.

¹ См.: Государственное управление и политика / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2002. С. 25.

² См.: Там же. С. 29.

Сетевой подход охватывает как взаимодействие государства и групп интересов, так и собственно проблемы государственного управления (англосаксонская и немецкая школы). В то же время если концепция менеджмента делает акцент на рыночных механизмах, то теория политических сетей пытается опереться на коммуникативные процессы в постиндустриальном обществе и демократическую практику современных политий. Такая сеть есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные нормы¹.

В отличие от менеджериального подхода, сосредотачивающего свое внимание на экономической эффективности государственного управления и удовлетворенности граждан-потребителей государственных услуг, сетевой подход позволяет взглянуть на государство как на одного из участников политического процесса, взаимодействующего с другими акторами на взаимовыгодных началах. При этом граждане и общественные структуры выступают не столько в качестве получателей произведенного государственным менеджером «продукта», сколько как участники процесса его создания. Исходя из этого, государственное управление предстает не столько в качестве исполнительной функции государства, весьма отдаленно связанной с непосредственным общественным влиянием, сколько в качестве одной из составляющих общественно-политического процесса выработки согласованного политического решения².

Еще одним важным направлением развития политико-управленческой деятельности современных государств и систем политического управления в целом, связанным с наступлением постиндустриальной эпохи, является распространение так называемых «электронной демократии» и «электронного правительства». Первое понятие обозначает основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, способствующий реализации принципов народовластия и позволяющий привести политическое устройство в соответствие с реальными потребностями становящегося информационного общества. Под вторым имеется в виду не только сетевая структура исполнительной власти, но и в целом вся структура государственной власти и управления, поэтому более корректным представляется термин «электронное государство»³. Инновационность данного подхода к управлению связана с тем, что пытаться переводить в электронную форму существующие неэффективные процедуры чрезвычайно опасно — необходим реинжиниринг основных процессов функционирования органов власти, структур государственного и муниципального управления.

В целом же, в условиях глобальной политической и экономической нестабильности проблемы эффективности государственного управления становятся приоритетными. Особую роль приобретает национальная специфика государственного управления в условиях трансформации не только отдельной

¹ См.: *Сморгунов Л.В.* Сетевой подход к политике и управлению // *Полис.* 2001. № 3. С. 108.

² См.: Там же. С. 111.

³ См.: *Вершинин М.С.* Политическая коммуникация в информационном обществе. СПб., 2001. С. 117.

политической системы, но и глобального политического сообщества. В связи с этим своевременное совершенствование системы государственного управления позволяет получить преимущества и повысить конкурентоспособность государства на мировой арене.

А.С. Айрапетян,
аспирант Саратовской государственной
юридической академии
zagreb901@yandex.ru

Правовое положение русского языка в решениях Конституционного Совета Республики Казахстан

***Аннотация:** в статье приводится содержание норм Конституции и языкового законодательства, а также правовых позиций в отношении русского языка, выраженных в актах Конституционного Совета Республики Казахстан. Рассматривается развитие и реализация конституционного принципа равенства использования казахского и русского языков в сфере государственной деятельности.*

***Ключевые слова:** Конституция Республики Казахстан, Конституционный Совет, официальный язык, русский язык.*

***Summary:** the author exposes the Constitutional norms' content and the Kazakhstan Republic language legislation and also legal positions phrased in the acts of the Kazakhstan Republic Constitutional Council. The development and realization of the constitutional principle of equality of Kazakh and Russian languages using in the sphere of the State activity is also considered.*

***Key-words:** Kazakhstan Republic Constitution, Constitutional Counsel, official language, Russian language.*

Конституция Республики Казахстан от 5 сентября 1995 г.¹ и Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан»² учредили Конституционный Совет, являющийся квазисудебным органом предварительного и последующего конституционного контроля³, осуществляющим свои полномочия в порядке конституционного производства.

Предметом рассмотрения Конституционного Совета не единожды являлся русский язык. Его решения в значительной мере повлияли на конструкцию в Республике правовых режимов языков.

В соответствии с п. 1 ст. 7 Конституции в Республике Казахстан государственным является казахский язык. Согласно п. 2 ст. 7 в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским офи-

¹ См.: Конституция Республики Казахстан от 5 сентября 1995 г. (в ред. закона Республики Казахстан от 2 февраля 2011 г. № 403-IV) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4, ст. 217; 2011. № 3, ст. 29.

² См.: О Конституционном Совете Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. (в ред. от 17 июня 2008 г. № 41-IV) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24, ст. 173; 2008. № 10–11, ст. 34.

³ Раздел VI Основного закона именуется «Конституционный Совет» и предшествует Разделу VII «Суды и правосудие». Раздел VII не содержит упоминания о Конституционном Совете как органе судебной власти, а сам Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» в ст. 1 характеризует Конституционный Совет как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории Республики.

циально употребляется русский язык. Данные конституционные положения позволяют говорить о предоставлении русскому языку правового режима официального в Республике Казахстан.

В Конституционный Совет Республики Казахстан 11 апреля 1997 г. поступило обращение Президента Республики о рассмотрении на предмет соответствия Основному закону представленного на подпись Президенту Закона Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан». Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 мая 1997 г. № 10/2¹ указанный Закон был в целом признан соответствующим конституционным нормам, за исключением положений ст. 8, где устанавливалось, что языком работы, делопроизводства государственных органов, организаций, органов местного самоуправления Республики Казахстан является государственный язык. Еще уточнялось, что при необходимости наравне с государственным официально употребляется русский язык.

Конституционный Совет признал первоначальную редакцию ст. 8 закона о языках не соответствующей Основному закону, т. к. словосочетанием «при необходимости» корректируется и сужается конституционная норма «наравне с казахским официально употребляется русский язык». Конституционный Совет также указал, что положение ч. 2 ст. 7 Основного закона понимается однозначно: в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени, одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств.

Конституционный Совет устранил препятствия к равноправному использованию казахского как государственного и русского как официального языков в сфере деятельности государства и местного самоуправления. Это в значительной мере оказало влияние на формулировку ст. 8 Закона Республики Казахстан от 11 июля 1997 г. № 151 «О языках в Республике Казахстан»². Теперь положения настоящего Закона устанавливают языком работы и делопроизводства государственных органов, организаций и органов местного самоуправления Республики Казахстан государственный язык, с которым наравне официально употребляется русский язык.

Принцип равного употребления русского и казахского языков в понимании Конституционного Совета нашел свое отражение и в законодательстве о нормативных правовых актах³. Проект нормативного правового акта на бумажных и электронных носителях вносится в Мажилис субъектами законодательной инициативы на государственном и русском языках (ст. 21).

Нормативные правовые акты должны публиковаться в периодических

¹ См.: Об обращении Президента Республики Казахстан о соответствии Конституции Республики Казахстан представленного на подпись Президенту Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан», принятого Парламентом Республики Казахстан 12 марта 1997 г. : постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 мая 1997 г. № 10/2 // Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. 1998. № 1. С. 190.

² См.: О языках в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 11 июля 1997 г. № 151 (в ред. от 5 июля 2011 г. № 452-IV) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 13–14, ст. 202; 2011. № 11, ст. 102.

³ См.: О нормативных правовых актах : закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-1 (в ред. от 5 июля 2011 г. № 452-IV) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 2, ст. 25; Казахстанская правда. 2011. 13 июля.

печатных изданиях на государственном и русском языках одновременно (ст. 36). Таким образом, использование казахского как государственного и русского как официального языков в процессе нормотворческой деятельности в Республике Казахстан является равноправным.

15 января 2007 г. в Конституционный Совет поступило обращение группы депутатов Парламента Республики Казахстан с ходатайством об истолковании постановления от 8 мая 1997 г. № 10/2.

Дополнительным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 февраля 2007 г. № 3¹ была подтверждена правовая позиция о равном употреблении казахского как государственного и русского как официального языков в деятельности государственных организаций и местного самоуправления. Конституционный Совет дал уточнения по поводу равного употребления государственного и официального языков, указав, что равенство в употреблении казахского как государственного и русского как официального языков означает также равную юридическую значимость текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках.

В послании от 29 мая 2007 г. № 01-4/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан»² Конституционный Совет подчеркнул необходимость полной идентичности текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках, которая вытекает из приведенных нами в статье постановлений, а, следовательно, основана на конституционных положениях п. 2 ст. 7. Несоблюдение этого условия является грубым нарушением конституционной законности, которое служит основанием для признания нормативного правового акта неконституционным.

В связи с этим указом Президента Республики были утверждены правила, направленные на большую упорядоченность нормотворческого процесса главы государства³. В соответствии с подп. 8 п. 16 Правил на Администрацию Президента Республики Казахстан возложена обязанность по проведению экспертизы проектов актов главы государства на предмет аутентичности текстов на государственном и русском языках.

Конституционный Совет уточнил, что равное употребление казахского и русского языков не означает наделения русского языка правовым режимом второго государственного. В дополнительном постановлении от 23 февраля 2007 г. № 3 признается верховенство правового режима государственного языка,

¹ Об истолковании постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 мая 1997 года № 10/2 «Об обращении Президента Республики Казахстан о соответствии Конституции Республики Казахстан представленного на подпись Президенту Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан», принятого Парламентом Республики Казахстан 12 марта 1997 года»: дополнительное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 февраля 2007 г. № 3. URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=10&rid=270> (дата обращения: 01.01.2010).

² См.: URL: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=5&rid=428> (дата обращения: 01.01.2010).

³ См.: Об утверждены правил подготовки, согласования, представления на подпись проектов актов и поручений Президента Республики Казахстан, осуществления контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан и проведения мониторинга нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан: указ Президента Республики Казахстан от 27 апреля 2010 г. № 976 // Собр. актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 2010. № 28, ст. 215.

предоставленного казахскому языку, который является одним из определяющих факторов государственности Казахстана, символизирует его суверенитет и является элементом конституционно-правового статуса Республики, выражающим единство народа Казахстана.

Конституционным Советом подчеркивается, что правовой режим государственного языка наделяет государство возможностью установления законами исключительности либо приоритетности его функционирования в публично-правовой сфере.

Подводя итог исследованию правовых позиций Конституционного Совета Республики Казахстан в отношении положения русского языка в Республике, следует отметить ту положительную роль, которую данный орган государственной власти сыграл при конструировании конституционно-правовых режимов языков в Республике Казахстан. Совет в своих постановлениях провел разграничение между двумя правовыми режимами языка (государственный и официальный), закрепил дополнительные гарантии функционирования русского языка в качестве официального в сфере деятельности государства и местного самоуправления.

Конституционный Совет в своих актах обозначил определенные проблемы, возникшие при конструировании правового режима языков в Республике Казахстан, в том числе поставил вопрос об обеспечении полной идентичности текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках, частично решенный высшими органами государственной власти.

Конституционный принцип равенства употребления казахского как государственного и русского как официального языков в сфере деятельности государственных организаций и органов местного самоуправления получил свое дальнейшее развитие в правовых позициях Конституционного Совета, которое в значительной мере нашло свое отражение в действующем законодательстве Республики.

М.В. Мухина,
аспирант Саратовской государственной
юридической академии
civil2012@mail.ru

Равенство правовых возможностей участников закупок как основополагающий принцип контрактных отношений

133

Аннотация: в статье анализируется один из основных принципов контрактных отношений — принцип равноправия участников закупок.

Ключевые слова: контрактные отношения, закупки, принцип, участник закупки, равноправие.

Summary: the author in article analyses one of the essential principles of contractual relationships — the principle of equality of the participants of procurement.

Key words: contractual relationship, procurement, principle, the participant of procurement, equality.

Контрактная система при проведении государственных и муниципальных закупок является важнейшим институтом экономического взаимодействия государства и бизнеса и должна строиться на принципах, обеспечивающих сбалансированность их интересов.

Особенности контрактных отношений можно проследить, анализируя принципы, на которых они основаны. Помимо общих частноправовых принципов контрактные отношения имеют свои особые принципы, одним из них является принцип равноправия участников закупок.

Принцип равноправия участников закупок обусловлен самой сущностью контрактных отношений, где участники, будь то физические или юридические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, взаимно не подчинены друг другу и в этом смысле обладают абсолютно равными правовыми возможностями. При этом государство, субъекты РФ или муниципальные образования также могут выступать участниками закупок и обладать такими же правами и обязанностями, как и другие участники. Более того, государство, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования в данном случае не будут обладать никакими преимуществами перед другими участниками.

Принцип равноправия участников закупок означает равенство среди юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, на базе которой они функционируют, и направлен на достижение практического функционирования рынка закупок, на создание единой контрактной системы, в рамках которой успешно взаимодействуют все юридические и физические лица, в том числе иностранные. Таким образом, создаются условия для развития их инициативы и конкуренции, применение механизма имущественного воздействия, когда закупку получает только участник, предложивший лучшую заявку, а заявки всех остальных участников подлежат отклонению как не выдержавшие требований конкуренции.

Суть принципа равноправия участников закупок заключается в установленных законом равных возможностях для участия в закупочных процедурах. Например, право любого участника — подать заявку (или другую оферту), отозвать заявку или обратиться за разъяснениями закупочной документации. Все участники вправе иметь своих представителей.

Принцип равноправия участников закупок нашел свое закрепление в п. 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹ (далее — Закон № 223-ФЗ), который гласит, что при закупке товаров, работ и услуг заказчики должны руководствоваться принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

В ч. 6 ст. 3 Закона № 223-ФЗ также установлено, что требования, предъявляемые к участникам закупки, закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, должны

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

применяться в равной степени ко всем участникам закупки, предлагаемым ими товарам, работам, услугам, условиям исполнения договора.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон № 94-ФЗ) также подчеркивает важность закрепления принципа равноправия участников. Так, в ч. 1 ст. 1 Закона указывается, что размещение заказов осуществляется в целях расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия. Думается, что указанную цель можно рассматривать как направленную на реализацию принципа равноправия участников закупок.

Следует иметь в виду, что действие указанного принципа ограничено только равноправностью участников закупок. Заказчики и участники закупок не являются равноправными субъектами контрактных отношений и, следовательно, и не обладают равным объемом прав и обязанностей. Например, только заказчик имеет право отменить или изменить размещенную закупку, а участник может только либо принять либо не принять условия, предложенные заказчиком.

Из указанного принципа есть несколько исключений. Согласно ч. 2 ст. 8 Закона № 94-ФЗ участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных данным Законом и иными федеральными законами.

Таким образом, в определенных, строго ограниченных законом случаях заказчик вправе создавать разные условия участия в закупках. К таким случаям относят:

- 1) закупки у субъектов малого предпринимательства;
- 2) закупки товаров, происходящих из иностранных государств, и работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами;
- 3) закупки у учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов;
- 4) обеспечение энергетической эффективности при закупках товаров, работ и услуг.

Реализация принципа осуществляется путем:

- обеспечения участия в закупках наиболее широкого круга поставщиков (исполнителей, подрядчиков);
- недопущения дискриминации в отношении участников (никакая дискриминация участников и изменение правил в процессе закупок не допускается);
- применения конкурентных форм закупок.

Законодательством закреплены четкие и довольно жесткие условия применения определенных закупочных процедур, при нарушении которых заказчик может быть привлечен к ответственности, а закупка признана недействительной;

— предварительной подготовки правил проведения закупок, требований по квалификации и порядка определения победителя и их доведения до участников с помощью средств массовой информации.

Все закупочные документы должны размещаться заранее и быть одинаковыми для всех участников. Например, согласно ст. 21 Закона № 94-ФЗ извещение о проведении открытого конкурса размещается заказчиком,

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3105.

уполномоченным органом, специализированной организацией на официальном сайте не менее чем за тридцать дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.

Изменение правил в процессе закупок не допускается, за исключением случаев, указанных в Законе. Так согласно части 4.1 ст. 21 Закона № 94-ФЗ заказчик, уполномоченный орган вправе принять решение о внесении изменений в извещение о проведении открытого конкурса не позднее чем за пять дней до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе, при этом изменение предмета конкурса не допускается;

– *наличия четких и доступных условий проведения закупки.*

Согласно ч. 2 ст. 25 Закона № 94-ФЗ участник размещения заказа подает заявку на участие в конкурсе в письменной форме в запечатанном конверте или в форме электронного документа. На таком конверте указывается наименование открытого конкурса (лота), на участие в котором подается данная заявка. Заявка обязательно должна содержать все документы и сведения, предусмотренные законом;

– *наличия справочной информации по организации и проведению закупок и ее доступности.*

Так, при проведении любой закупки заказчик размещает свою контактную информацию, по которой любой участник может обратиться за разъяснениями к заказчику;

– *доступности информации о закупке для всех участников.*

Информация о закупке и о заказчике должна быть размещена на официальном сайте или собственном сайте заказчика.

Реализация принципа равноправия участников закупок способствует:

- развитию конкурентной среды и инициативы бизнеса;
- обеспечению поддержки наиболее незащищенных участников рыночной экономики;
- реализации государственных проектов и программ;
- развитию единого рынка, на котором выступают все юридические и физические лица, в том числе иностранные;
- развитию механизма экономического воздействия, посредством которого заказы получают только лучшие участники закупок, а остальные устраняются с рынка как неэффективные.

Нарушение правил, установленных рассматриваемым принципом, является основанием для признания судом соответствующих торгов или запроса котировок и заключенных по результатам таких торгов и запроса котировок сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа. Такие выводы подтверждаются и судебной практикой. Так, Постановлением ФАС Уральского округа от 21 сентября 2009 г. № Ф09-7010/09-С3 по делу № А76-6463/2009-22-354¹ требование в части признания недействительным аукциона на право заключения государственного контракта на поставку лекарственных средств удовлетворено правомерно, поскольку аукционной комиссией допущено ограничение доступа к участию в торгах, не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами.

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

Подводя итоги, можно отметить, что принципы выполняют важную роль при отсутствии четкого однозначного законодательного регулирования. Поскольку в настоящее время законодательство в рассматриваемой области не регулирует огромное количество вопросов, в частности, таких как планирование закупок, исполнение контрактов (договоров) и др., суды при разрешении споров должны опираться на основные принципы контрактных отношений. Ведь как говорил Ж.-Л. Бержель: «В случае, когда закон молчит или недостаточно четко высказывается по данному вопросу, суд должен находить решение в свете общих принципов»¹.

¹ Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М., 1999. С. 181.

А.Н. Николаев,
соискатель кафедры арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии
avnickolaev@yandex.ru

Основные тенденции влияния конституционных принципов правосудия на арбитражное процессуальное право

***Аннотация:** статья посвящена анализу основных тенденций влияния конституционных принципов правосудия на арбитражное процессуальное право.*

***Ключевые слова:** правосудие, принципы правосудия, Конституция РФ, арбитражное процессуальное право, правоприменение.*

***The summary:** the article is devoted to the analysis of the basic tendencies of influence of the constitutional principles of justice on the arbitration procedural law.*

***Keywords:** justice, justice principles, the Constitution of the Russian Federation, arbitration procedural law, law enforcement.*

Современный этап развития российской экономики ознаменовался постановкой новой цели развития — построение инновационной системы хозяйствования, основанной на масштабном применении новых технологий. В подобных условиях существует потребность в значительных инвестициях, в том числе и из-за рубежа. Правовая система России должна быть готова гарантировать высокий уровень защиты прав участников экономического оборота в целях повышения инвестиционной привлекательности российских проектов. Большая часть принципиальных основ ведения бизнеса, право собственности, возможность свободного использования собственного труда и рыночный тип экономики закреплены в Основном Законе Российской Федерации. Общая тенденция взаимодействия отраслевых законов и Конституции может быть определена посредством углубления гарантий основных конституционных принципов в отраслевом законодательстве.

В последнее время двухуровневая система конституционных норм динамично развивается, и, как следствие, должна совершенствоваться система отраслевых гарантий реализации этих норм.

Процесс эффективной реализации закона невозможен без конкретизирующих предписаний носителей исполнительной и судебной власти, которые обеспечивают трансформацию абстрактных норм закона в реальную практику повседневного правового регулирования поведения людей как субъектов права¹.

В то же время в процессе деятельности суда по отправлению правосудия выявляются и учитываются те стороны и особенности общественных отношений, которые недостаточно учтены в правовой норме или учтены в столь общей форме, что такую норму права трудно абсолютно точно применить к конкретному жизненному случаю. Общая, абстрактная норма права для своего правильного применения нередко нуждается в опосредовании другими положениями, которые являются также общими, но более детализированными правилами. Такие положения и создает судебная практика².

В том случае, если судебная практика сформировала проверенные жизнью, выдержавшие испытание временем, важные правоположения, необходимо законодательно преобразовать эти положения в нормы права³. Однако сама судебная практика развивается под влиянием общих принципов права, преобразующих ее в соответствии с ценностями, на которые ориентируются государство и общество в процессе построения системы правосудия.

Выявление основных тенденций влияния конституционных принципов правосудия на отраслевые правовые науки является одной из центральных проблем современного гражданского и арбитражного процесса. Важность указанного вопроса обусловлена тем, что понятие конституционных принципов неразрывно связано с такими институтами и сторонами государственно-правовой жизни общества, как функции государства, правотворчество, формы реализации права, демократия, права, свободы и обязанности личности. С научной точки зрения важность изучения проблематики конституционных принципов заключается в том, что она принадлежит к фундаментальным категориям юридической науки и занимает центральное место в ее понятийном аппарате, служит своеобразным инструментом научного анализа, обеспечивает органическое единство общетеоретических и отраслевых наук, воплощение их результатов в практическую жизнь. Особенное значение конституционные принципы приобретают в условиях построения правового государства и гражданского общества.

Не существует единого подхода к классификации принципов арбитражного процессуального права, которая, как верно отмечается рядом ученых, носит обычно субъективный характер⁴. Однако общая тенденция заключается

¹ См.: *Гурова Т.В.* Источники российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 17–18.

² См., напр.: О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с применением статьи 169 Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 10 апреля 2008 г. № 22 // СПС «КонсультантПлюс»; О некоторых вопросах применения положений законодательства о сделках с заинтересованностью : постановление Пленума ВАС РФ от 20 июня 2007 г. № 40 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Венгеров А.В.* Роль судебной практики в развитии советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 6, 18.

⁴ См., напр.: *Боннер А.Т.* Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права. М., 1987. С. 25–26; *Гражданское процессуальное право России : учебник / отв. ред. М.С. Шакарян.* М., 1999. С. 33; *Советский гражданский процесс / под ред. М.А. Гурвича.* М., 1975. С. 17 и др.

в выделении базовых конституционных принципов в отдельную группу и признании за ними особой роли.

А.А. Добровольский и А.Ф. Клейнман проводят классификацию принципов по их содержанию. Выделяются принципы, определяющие требования к составу суда; принципы, непосредственно конкретизирующие задачи гражданского судопроизводства; принципы, определяющие объем процессуальных прав лиц, участвующих в деле, и принципы, определяющие порядок восприятия и исследования материалов дела¹. Полагаем, указанная классификация по содержанию включает конституционные принципы правосудия в каждую классификационную группу, и в современных условиях необходимо говорить об обособлении этого класса базовых идей, что позволит соблюсти принцип правовой определенности в судебной практике арбитражных судов.

В.М. Семеновым принципы классифицировались в зависимости от их роли в характеристике правового положения и правовой деятельности суда и других участников процесса на принципы, характеризующие специфические положения суда и общие демократические условия судебной деятельности, и принципы, характеризующие демократическое положение лиц, участвующих в процессе². В рамках данного научного направления конституционные принципы правосудия можно отождествить с общими демократическими принципами (условиями) судебной деятельности. На наш взгляд, подобный подход отражает влияние конституционных принципов правосудия на формирование единообразной судебной практики. Закрепление указанных идей в Основном Законе логически представляет собой условие реализации иных принципов арбитражного процессуального права.

П.Ф. Елисейкин выделял три группы принципов: в первую, по его мнению, можно включить принципы, которые предопределяются задачами и целями социалистического правосудия (законности и объективной истины), во вторую группу — те, которые определяют движение процесса и собирание процессуального материала (диспозитивности, состязательности и процессуального равноправия сторон), в третью — принципы, определяющие формы сообщения суду процессуального материала и восприятия им этого материала (непосредственности, устности и непрерывности)³. Указанная классификация в рамках современного арбитражного процесса позволяет провести параллель между задачами правосудия и основными конституционными принципами и сделать вывод о прямой генетической взаимосвязи указанных понятий.

Однако в процессуальной литературе существует и иной подход к рассмотрению вопроса классификации принципов как гражданского, так и арбитражного процессуального права. Как правило, принципы принято классифицировать по следующим основаниям: по сфере действия, по роли принципов в осуществлении правосудия (объекту правового регулирования), а также по источнику закрепления.

По источнику нормативного закрепления принципы подразделяются на международные — закрепленные в международных правовых актах (например,

¹ См.: Советский гражданский процесс : учебник / под ред. А.А. Добровольского и А.Ф. Клейнмана. М., 1970. С. 21.

² См.: Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., 1982. С. 28, 29, 63.

³ См.: Елисейкин П.Ф. Предмет и принципы советского гражданского процессуального права : учеб. пособие. Ярославль, 1974. С. 62.

принцип доступности правосудия), конституционные — сформулированные непосредственно в Конституции (например, принцип состязательности (п. 3 ст. 123 Конституции РФ)), и закрепленные в отраслевом законодательстве (например, принцип диспозитивности). По форме нормативного закрепления принципы принято подразделять на текстуальные — закрепленные в тексте закона — и смысловые — выводимые из смысла всего законодательства.

По сфере действия принципы можно разделить на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Общеправовые принципы определяются как характерные для всех без исключения отраслей права. Межотраслевые принципы получают закрепление в нескольких отраслях права. Однако необходимо отметить, что содержание конкретного принципа в каждой отрасли будет индивидуальным, отличным от другой отрасли, и понять это содержание можно будет только в совокупности с другими принципами конкретной отрасли права, составляющими неповторимую систему, отражающую особенность содержания отрасли права¹. В связи с этим выделение категории межотраслевых принципов более важно в общеправовом плане. Данная категория обнаруживает то общее, что имеется в правовых отраслях, позволяет выявить внутренние связи и взаимное влияние принципов нескольких отраслей права, а значит, единство и дифференциацию правового регулирования больших групп общественных отношений. Отраслевые принципы, как видно из их наименования, определяют как присущие одной отрасли права и распространяющие свое действие только на нее.

Классификация принципов арбитражного процессуального права по влиянию на осуществление правосудия (объекту правового регулирования) разделяет их на организационные (принципы организации правосудия) и функциональные (принципы, определяющие процессуальную деятельность).

Нормы Конституции Российской Федерации являются основной не только для проведения модернизации правовой системы страны в целом, но и для совершенствования отдельных отраслей права, в силу признаваемого в науке фундаментального их характера. Однако в современной России существует ряд проблем, связанных с непосредственным применением конституционных норм в арбитражных судах, с трактовкой актов Конституционного Суда Российской Федерации и, в целом, с уровнем отраслевых гарантий конституционных положений. В частности, существуют определенные проблемы в вопросах применения принципа состязательности в производстве по групповому иску, когда истцы группы фактически теряют диспозитивные права на время деятельности истца-представителя, а потенциальные истцы в некоторых случаях вовсе утрачивают право на судебную защиту. Сложилась и довольно стойкая тенденция злоупотребления правами в исковом производстве, когда состязательность в широком смысле, а именно право заявлять ходатайства и отводы, используется для затягивания арбитражного процесса. Полагаем, что оптимизация арбитражного процесса, текущая реформа законодательства должна быть более гибкой и ориентироваться не только на декларирование определенных принципов, но и на противодействие искажению их сути, что позволит обеспечить более высокий уровень гарантий конституционных норм.

¹ См.: Боннер А.Т. Указ. соч. С. 23.

Обеспечение прямого действия Конституции не представляется возможным без установления адекватной связи между ее нормами и отраслевым законодательством. В силу объективных экономических причин арбитражное процессуальное право является значимой отраслью в аспекте обеспечения участников хозяйственного оборота надлежащим уровнем гарантий их прав и законных интересов. В науке обычно постулируется использование определенных конституционных принципов в той или иной отрасли права, однако комплексное исследование влияния норм Основного Закона Российской Федерации на формирование и развитие арбитражного процессуального права как самостоятельной отрасли права до настоящего времени не проводилось.

Без анализа этой взаимосвязи достаточно трудно рассуждать об уровне гарантий прав инвесторов и других участников экономического оборота в современном арбитражном процессуальном праве. Не представляется возможной и оценка общего направления правовой политики Российского государства в отношении арбитражного процессуального права. Более того, реформа арбитражного процессуального законодательства, проводимая в последние годы, должна оцениваться с позиций соответствия общим, декларируемым государством принципам развития, таким образом, оценка влияния Конституции на нормы арбитражного процессуального права и практику их применения представляется необходимой и своевременной.

Думается, что на современном этапе развития арбитражного процессуального права конституционные принципы и их реализация в отраслевом законодательстве представляют собой единый регулятивный комплекс, который направлен на достижение целей и задач арбитражного правосудия. Следует заметить и то, что основная тенденция развития взаимодействия конституционного права и арбитражного процессуального права — имплементация и конкретизация конституционных идей в арбитражном процессуальном законодательстве. В свете современных проблем арбитражного процесса необходимо заметить, что в отраслевом законодательстве должен найти применение не только текст нормы, но и ее суть, поэтому особое внимание следует уделить технологиям противодействия злоупотреблению правом.

Д.П. Соснин,
*соискатель Ульяновского
государственного университета
ulps@mail.ru*

141

Динамика уровня политической конкуренции на выборах главы местной администрации (на примере муниципального образования «Город Ульяновск»)

Аннотация: в статье рассматривается изменение политической конкуренции на выборах мэра Ульяновска с 1996 по 2010 гг. Отдельное внимание уделено влиянию на уровень политической конкуренции перехода к модели управления с «сити-менеджером».

Ключевые слова: городская элита, глава администрации, местное самоуправление, выборы.

Summary: the article deals with the change of political competition in the elections of the mayor of Ulyanovsk from 1996 to 2010. Special attention is paid to the influence on the level of political competition of the transition to the city-manager model.

Key words: city elite, mayor, local government, elections.

Современная фаза развития новой российской государственности актуализировала запрос на модернизацию политической системы. Одним из базовых механизмов обеспечения эффективности и ответственности политической элиты в современных демократических обществах являются конкурентные выборы. По мнению классика элитологии Вильфредо Парето, для нормального функционирования правящей элиты ей необходим постоянный приток выходцев из низших классов, а также выход из нее наиболее деградировавших членов. Причину революций он усматривал в замедлении процессов циркуляции элит, приводящих к накоплению в высших классах «элементов плохого качества»¹.

Возврат к процедуре прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации стимулировал общественную дискуссию о необходимости возобновления практики избрания населением глав местных администраций в тех городах, где ранее была внедрена схема назначения руководителей городской исполнительной власти на контрактной основе. Политическая система постсоветской России при всех ее трансформациях в течение более чем двух десятилетий в целом характеризуется смещением баланса сил в пользу исполнительной ветви власти. Органы местного самоуправления, как правило, не являются исключением из данного правила. В этом смысле, в структуре городской политической элиты фигура главы местной администрации является ключевой. Кроме того, исследователь постсоветской муниципальной политики Владимир Гельман отводит мэрам — главам исполнительных органов местного самоуправления роль агента № 1 муниципальной автономии².

Для оценки уровня политической конкуренции на муниципальных выборах необходимо определиться с адекватными данной задаче измеримыми показателями. В качестве индикатора политической конкуренции на выборах мэра города уместно использовать количество кандидатов, включенных в бюллетень для тайного голосования. Анализ разницы в итогах голосования избирателей за кандидата-победителя и за его основных оппонентов, в свою очередь, дает представление об остроте политической борьбы в рамках избирательной кампании.

В постсоветский период в муниципальном образовании «Город Ульяновск» прямые выборы мэра города проводились четыре раза: в 1996, 2000, 2004 и 2010 гг. В таблице приведены значения показателей политической конкуренции на указанных выборах³.

¹ См.: *Парето В.* Компендиум по общей социологии. М., 2008. С. 315.

² См.: Реформа местной власти в городах России. 1991–2006 // В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова. СПб., 2008. С. 127.

³ См.: Муниципальные выборы в городе Ульяновске. Информация. Статистика. Комментарии // В.И. Казанцев и др. Ульяновск, 2005.

Таблица
Динамика политической конкуренции на выборах главы
администрации муниципального образования «Город Ульяновск»

Дата голосования	Количество кандидатов	Результат кандидата, занявшего 1 место, %	Результат кандидата, занявшего 2 место, %	Результат кандидата, занявшего 3 место, %
22 декабря 1996 г.	5	37,97	29,92	9,50
24 декабря 2000 г.	6	35,89	24,10	23,31
5 декабря 2004 г.	8	30,64	22,56	11,92
14 марта 2010 г.	6	39,15	27,84	17,88

Как видно из приведенных в таблице данных, политическая конкуренция за пост мэра города плавно нарастала в период с 1996 по 2004 г., затем в 2010 г. произошло некоторое ее снижение. Анализ результатов кандидатов показывает, что на протяжении всей истории прямых выборов мэра Ульяновска в постсоветский период ни один из кандидатов не получал более 40 % голосов избирателей, а разрыв между кандидатом-победителем и кандидатом, занявшим второе место, не превышал 10–12 %. Это свидетельствует о стабильно высокой реальной политической конкуренции на выборах главы администрации города. Более того, каждый избирательный цикл заканчивался сменой руководителя города и обновлением городской административно-политической элиты.

На первых выборах мэра Ульяновска в 1996 г. основная борьба развернулась между действующим главой городской администрации Сергеем Ермаковым, занимавшим данный пост уже около семи лет и олицетворявшим курс губернатора Юрия Горячева на «мягкое вхождение в рынок», и Виталием Марусиным, вокруг которого объединилась группа городских предпринимателей, заинтересованных в «размораживании» процесса приватизации муниципального имущества. Избирательная кампания закончилась победой кандидата от контрэлиты Виталия Марусина.

Период пребывания Виталия Марусина в должности мэра ознаменовался непрекращающимся конфликтом с региональной властью в лице губернатора Юрия Горячева, что негативно сказалось как на функционировании городского хозяйства, так и на рейтинге градоначальника. В результате на очередных выборах мэра города в конце 2000 г. Виталий Марусин не стал выставлять свою кандидатуру, вместо него городская элита сделала ставку на заместителя мэра Михаила Шканова. В борьбу вступил, опираясь на поддержку «команды Горячева», и бывший мэр города Сергей Ермаков. В результате острой борьбы между представителями городской и региональной элиты неожиданную победу одержал независимый кандидат Павел Романенко, долгое время работавший в органах госбезопасности.

Павел Романенко, так же как и его предшественник, находясь в конфликтных отношениях с региональной властью, которую в тот период возглавлял

Владимир Шаманов, растерял весь свой рейтинг и от участия в очередных выборах мэра города отказался. Выборы 2004 г. проходили в условиях глубокого раскола городской элиты. В них одновременно принимали участие два первых заместителя мэра и первый заместитель председателя городской думы. В результате к власти вернулся экс-мэр Сергей Ермаков, умело использовавший усталость избирателей от противостояния региональной и городской властей.

Последние прямые выборы мэра Ульяновска состоялись в марте 2010 г. Городская административно-политическая элита на указанных выборах впервые не стала выдвигать своих «городских» претендентов на должность мэра. Основным кандидатом стал заместитель Председателя областного правительства Александр Пинков, выдвинутый региональным отделением партии «Единая Россия». Кроме того, выборы мэра 2010 г. характеризовались четко выраженной межпартийной конкуренцией. Два кандидата-«самовыдвиженца» набрали в совокупности менее 4 % голосов избирателей. Победил кандидат от «Единой России», на втором месте оказался представитель КПРФ, на третьем — «Справедливой России», на четвертом — ЛДПР. На всех предыдущих выборах главы администрации Ульяновска основная борьба, напротив, разворачивалась между кандидатами-«самовыдвиженцами». Таким образом, к 2010 г. произошло оформление борьбы различных групп элиты за контроль над исполнительной властью в городе в виде политической конкуренции соответствующих структурных подразделений политических партий.

В июне 2010 г. Ульяновской городской думой была принята новая редакция Устава муниципального образования «Город Ульяновск», предусматривающая переход к назначению главы администрации города на контрактной основе¹. В связи с досрочным прекращением полномочий мэра города Александра Пинкова в декабре 2010 г. данные изменения вступили в силу.

Первый конкурс на замещение должности главы администрации города состоялся в мае 2012 г. Всего в городскую думу поступило пять заявок на участие в отборе. Одна кандидатура была отклонена как не соответствующая квалификационным требованиям. Два других претендента — предприниматель Сергей Герасимов и бывший Главный федеральный инспектор по Ульяновской области Александр Иванов — были признаны «отказавшимися от участия в конкурсе». Первый — на основании личного заявления, второй — просто потому, что не явился на конкурс. В итоге конкурсная комиссия, в состав которой вошли девять человек (в основном, представители областной и городской власти), заслушала программы по развитию города, представленные двумя кандидатами на должность «сити-менеджера» — военным пенсионером Игорем Руковым и региональным министром энергетики и ЖКХ Александром Букиным². Главой администрации города был утвержден Александр Букин.

Эпизод с проведением конкурса на должность главы администрации Ульяновска является примером резкого снижения политической конкуренции в сфере контроля над ключевой позицией в структуре городской административно-политической элиты. В то же время переход Ульяновска к

¹ См.: О принятии Устава муниципального образования «Город Ульяновск»: решение Ульяновской городской думы от 30 июня 2010 № 67 // Ульяновск сегодня. 2010. 27 июля.

² См.: Сити-менеджер: комиссия назвала имена // Ульяновск сегодня. 2012. № 42. 12 мая.

модели управления, предусматривающей разделение должности главы муниципального образования и главы местной администрации во многом происходил по инерции. Общефедеральной тенденцией последнего времени стало, наоборот, не снижение, а повышение политической конкуренции. Не исключено, что по истечении полномочий действующего руководства города состоится возврат к прямым выборам главы городской администрации населением.

М.М. Узденов,
*аспирант кафедры политологии, социологии
и теологии Пятигорского государственного
лингвистического университета
murat-09@inbox.ru*

Некоторые вопросы становления российского гражданского общества в период трансформации

Аннотация: статья посвящена рассмотрению гражданского общества, которое в максимальной степени способствует активности граждан и свободному развитию личности, что ведет к приоритету интересов и законных прав личности.

Ключевые слова: бюрократия, гражданское общество, правовое государство, трансформация, гражданская культура, демократизация, модернизация.

Summary: the article is devoted to the searching of civil society which is favors an activity of citizens for the free development of an individual as much as possible, that do ensure the priority of interests and legal rights of both the personality and the society in whole.

Key words: bureaucracy, civil society, law-based state, transformation, civic culture, democratization, modernization

Понятие «гражданское общество» — одно из основополагающих в современной политической мысли, имеющее большое теоретическое и практическое значение

Гражданское общество можно определить как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующую в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и духовных потребностей человека как высшей ценности гражданского общества.

В отечественной науке сегодня предлагается достаточно проработанный подход к формированию продуктивной стратегии создания гражданского общества в современной России при непосредственном участии демократического государства. Этот подход базируется на необходимости содействовать развитию личности на основе самоответственности и готовности человека к несению совместной ответственности за всеобщее благо. Реализация этого подхода, воспроизводящего отдельные идеологические установки германской христианской демократии, предполагает необходимость государства брать на себя те функции, которые не в состоянии выполнить нижестоящие ячейки общества, в том числе и в части модернизации сложившегося облика гражданского общества. Как отмечает В.Г. Марахов, в отличие от «негосударственной»

концепции в России должна быть избрана «государственная» теория построения гражданского общества, включающая следующие стратегии:

- стратегию согласия трех основных субъектов общества (труд, капитал, государство) как альтернативу гражданской войне, которая, по сути, периодически вспыхивает как в различных точках пространства России, так и в СНГ;
- стратегию достижения таких ценностей, как свобода, справедливость, а также безопасность (как личная для граждан, так и экологическая и экономическая для страны);
- структурную стратегию, не исключаящую из системы гражданского общества ни одного субъекта общества (труд, капитал, государство) и не ведущую к нарушению единства общества;
- стратегию предвидения, заключающуюся в разработке научной теории формирования гражданского общества в России;
- стратегию выбора фундаментального направления формирования российского гражданского общества¹.

Начиная с 2000 г., государственная власть в России, с одной стороны, предприняла ряд мер, направленных, на укрепление так называемой «вертикали власти» (например, в декабре 2004 г. внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²), а с другой стороны — сделала шаги в направлении формирования институтов гражданского общества (принят Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации»³, нацеленный на то, чтобы содействовать процессу становления институтов гражданского общества и усилению контроля с их стороны над деятельностью органов государственной власти).

Представляется важным тот факт, что удельный вес государства в процессах формирования гражданского общества в России будет большим, чем это было в Западной Европе, в связи с особенностями массового политического сознания и традиционного менталитета. Не следует упускать из виду, что и государство может выступать в этом взаимодействии далеко не конструктивным образом, подменяя общенациональные интересы эгоистическими, корпоративно-чиновничьими. Созданная ныне «вертикаль власти» существенно ограничила публичное пространство, публичную сферу, в которой только и может существовать и полноценно развиваться гражданское общество. Представители последнего сегодня все больше осознают, что политическая система, основанная на нерасчлененности власти и собственности, бюрократическом контроле, имитации законности и права, паразитирующем бизнесе, не работает на взаимоусиление сотрудничества, а, напротив, подавляет и ограничивает одну из сторон — гражданскую инициативу.

В связи с этим необходимо отметить актуальность конфликтологического подхода к анализу концепта гражданского общества, в соответствии с которым

¹ См.: *Марахов В.Г.* Гражданское общество в России: теория и стратегия формирования // Стратегии формирования гражданского общества в России. СПб., 2005. С. 10–12.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2004. № 50, ст. 4950.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15, ст. 1277.

взаимодействие государства и гражданского общества постоянно генерирует и воспроизводит существенное противоречие, связанное с плюрализмом гражданской сферы и суверенностью (монолитом) государственной власти¹. Это противоречие всегда подразумевает существование определенного рода конфликта, который может быть представлен в «свернутом» виде, не доведенном до обострения, эскалации, а может — и своей полной версией. Признание наличия имманентной конфликтности между разными по своей природе институтами гражданского общества и власти играет важную роль. Если конфликтность принимает форму позитивно-функциональной силы, то с ее помощью возможно блокирование стремления государства (а точнее — сил, которые монополизируют государство) свести многомерность целостного социума к одному — политическому — измерению, уничтожить многообразие социальных структур и институтов. Следовательно, функционально понимаемая конфликтность во взаимоотношениях между гражданским обществом и государством является необходимым элементом социальной динамики и неустранимым условием оптимизации и самосовершенствования всей социальной системы.

Еще один важный момент, на который следовало бы обратить внимание — это издавна существующее представление о гражданском обществе как антиподе государства. Как показывает опыт России (1917 и 1991 гг.) и недавние события в Ираке, Афганистане, Ливии, государство является необходимым для общества граждан. Социум, достигший некоторого уровня развития, нуждается в организующей и направляющей силе и, будучи предоставлен сам себе, не может существовать². Упразднение государства почти неизбежно влечет за собой регрессивные процессы. Выступление на Манежной площади 11 декабря 2010 г., протест против фальсификации выборов на Чистых прудах 5 декабря 2011 г. и последовавшие за ним волнения на Триумфальной площади, грандиозные митинги на Болотной площади и на проспекте Сахарова воспринимаются некоторой частью научного сообщества как рождение русского гражданского общества. Наблюдается гражданский протест, который начинает разворачиваться вширь и вглубь. Более того, этот протест все очевиднее приобретает черты революции.

В данной ситуации примечательной представляется теория Г. Алмонда и С. Верба. Авторы рассматривают гражданскую культуру как политическую культуру умеренности, предполагающую знакомство с вопросами со стороны обычного человека. Главная цель теории — предотвратить возможные восстания масс, лишаящих общество рациональности как целей, так и средств. Постепенность, умеренность, компромисс — азбука деятельности элит формирующихся гражданских обществ³. Эта умеренность достигается балансом между пассивностью и активностью, компетентностью и доверием, эмоциональностью и прагматизмом, согласием и разногласием, спокойным и

¹ См.: *Никовская Л.И.* Трансформация в России в контексте социального конфликта. Ч. 2. М., 2004. С. 432–442.

² См.: *Подъячев К.В.* Обращения граждан в органы власти и гражданское участие в России: взгляд политолога. Саарбрюккен, 2011.

³ См.: *Алмонд Г., Верба С.* Гражданская культура и стабильная демократия // Полис. № 4. 1992. С. 54.

продолжительным формированием гражданской культуры и ее торопливым внедрением. Подобной озабоченности строительством демократической культуры мы не видим со стороны отечественных элит и политической власти.

Гражданское общество является сферой, которая в максимальной степени способствует самостоятельной активности граждан и свободному развитию личности, что ведет к приоритету интересов личности и общества в целом в их отношениях с государством. Правовое государство, обеспечивающее верховенство закона, прав и свобод человека и гражданина, выступает неизменным условием существования гражданского общества. Последнее может существовать только в демократической политической системе, т. к. она является механизмом реализации важнейших прав и свобод человека и гражданина.

Демократическая политическая система характеризуется разветвленной внутренней структурой общественных организаций, органов местного самоуправления и управленческих государственных органов, гарантирующих соблюдение этих прав и свобод.

Реальная демократия существует только там, где правящая элита в обмен на поддержку со стороны рядовых граждан соглашается на контроль с их стороны, отказывается от возможности лишения остальных граждан активности. Соответственно вся политическая деятельность в обществе строится строго на основе закона. Достигнуть этого в России довольно сложно, так как это означает, что правящая элита готова не на словах, а на деле «поделиться» властью со своими гражданами. Исторический опыт Англии показывает, что формирование в ней демократии стало возможным в течение длительного исторического периода сочетания непрерывной борьбы и переговоров правящей элиты и остальной части общества. В результате был достигнут социально-политический консенсус на базе признания определенных прав граждан, ставший прочной, общепризнанной всеми традицией. В России такой традиции нет, общество только находится на пути признания переговорного процесса основой развития всего политического процесса в стране.

Существование гражданского общества, его формирование невозможны без появления новых общественных индивидов — социально активных граждан, имеющих достаточно высокий уровень гражданской культуры. В современной России численность граждан, соответствующих этим критериям, явно мала. Без гражданской культуры говорить о гражданине как о самоценной личности в современном смысле этого слова, а значит — и о гражданском обществе, бессмысленно. Гражданская культура является отражением всего многообразия общественной жизни, гражданских прав и оказывает решающее влияние на утверждение социального статуса гражданина.

Функционирование гражданского общества в современной России является закономерным продолжением мировой тенденции. Вместе с тем геостратегические, экономические, исторические и политико-культурные особенности России придают этому процессу специфику.

Политическая власть не может не учитывать определенные модернизаторские тенденции в эпоху трансформации. Так, Владимир Путин в выступлении на заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г. обозначил новую стратегию развития страны, предполагающую отказ от парадигмы догоняю-

шего развития, а именно, стратегию инновационного развития, делающую ставку на реализацию человеческого потенциала¹. Данная стратегия может быть воплощена в жизнь только в условиях открытости власти и общества, активизации населения, эффективного управления, гарантирования и реального осуществления широких прав и свобод граждан. Намеченный курс не будет реализован без демократической институционализации, что предполагает неизбежную смену авторитарных тенденций в политической практике и необходимость освоения российской бюрократией демократических методов управления. Такая стратегия может быть осуществлена только в условиях открытого общества, характеризующегося эффективной конкуренцией, высокой мобильностью, плюрализмом, свободой частной собственности, критическим типом мышления и общественным договором.

Однако сегодня, к сожалению, приходится констатировать, что правящий режим не стимулирует образование и поддержку деятельности структур гражданского общества. Более того, по существу, мы наблюдаем политику прямо противоположного толка, проявляющуюся в вытеснении общественно-политической активности населения на глубокую периферию публичной жизни, насаждении форм контролируемого участия граждан, усилении полицейского контроля за некоммерческими организациями и других действиях, подрывающих основы гражданского позиционирования индивида.

Подводя итог нашим рассуждениям, следует отметить, что трудности становления гражданского общества во многом обусловлены традиционно сильным для России влиянием бюрократии на общественную жизнь и нежеланием правящей элиты вести диалог с независимыми негосударственными структурами в вопросах определения путей социального, политического и экономического развития общества. Бюрократия, как и раньше, стремится максимально контролировать деятельность существующих структур гражданского общества, поскольку не желает создавать механизмы органичного взаимодействия государства и некоммерческих организаций в решении актуальных для социума проблем. Интересы государства направлены преимущественно на поддержание существующей системы, а гражданское общество пытается обеспечить инновационное развитие страны. В связи с этим на современном этапе необходима разработка механизмов обеспечения диалога и равноправного партнерства между обществом и властью на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Только при таком условии возможно дальнейшее развитие политической системы и государства.

¹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 22.11.2012).

• ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ •

А.Н. Улиско,
*кандидат юридических наук, доцент
Саратовской государственной юридической
академии, почетный работник высшего
профессионального образования РФ
ulisko@mail.ru*

Рецензия
**Ковалёва Н.Н. Государственное управление в
информационной сфере : монография. —
Саратов, 2011. — 224 с.**

Рецензируемая книга написана Н.Н. Ковалёвой, известной как автор ряда исследований в области информационного права, сочетающая научную деятельность с преподаванием в высшей школе. Работа, безусловно, займет достойное место среди изданий о проблемах в информационном праве и информационной сфере. Книга рассчитана на профессионального читателя, которого интересует не только будущее информационного развития, но и настоящее.

Н.Н. Ковалёва во введении отмечает: «Расширение сферы информационной деятельности, развитие информационных технологий обусловили появление такой отрасли законодательства, как информационное право. Во многих странах мира ученые заявляют о создании самостоятельной отрасли права: информационное право... Состояние информационного права отражает роль и место информатизации в жизни страны, отношение к ней со стороны власти и всего общества. Будучи в значительной мере предопределено объемом, характером и назначением всего информационного дела, само информационное право, в свою очередь, воздействует на ход информационных процессов» (с. 6). При этом поддерживается мнение А.В. Малько, Н.В. Исакова, В.В. Субочева о том, что важными условиями формирования гражданского общества являются: расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Определяющим условием общественной контрольной деятельности выступает открытость органов власти, поскольку информация об их деятельности является предметом анализа и оценки общественности (с. 6).

В монографии констатируется, что, к сожалению, в России нарушена неразрывность информационного пространства, не обеспечиваются в полном объеме сохранность, эффективное использование и развитие информационных ресурсов в единой системе органов государственной власти, не удовлетворяются полноценно информационные потребности различных органов

управления на федеральном, субъектном и местном уровнях; не реализуются в полном объеме закрепленные в Конституции РФ права граждан на информацию, недостаточен уровень взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению прав и свобод граждан в области информационной деятельности, доступа к информации, медленно совершенствуется нормативная правовая база, регулирующая отношения в области этого взаимодействия; сохраняются угрозы безопасности информационных ресурсов, информационных и телекоммуникационных систем как на федеральном, так и на региональном уровнях, растет количество новых видов правонарушений в информационной сфере; недостаточное внимание уделяется разработке концептуальных документов, а также созданию необходимых организационных структур и нормативно-правовой базы для формирования и проведения эффективной государственной политики в информационной сфере (с. 9).

Первая глава посвящена правовому регулированию процесса информатизации. Из содержания главы ясно, что Конституция РФ, признав человека, его права и свободы высшей ценностью, впервые закрепила защиту этих прав и свобод в качестве обязанности государства и одной из его функций. Для классификации и аргументации понятия автор удачно использует работы Ю.Г. Просвирнина, И.Л. Бачило, Л.А. Морозовой, А.Б. Венгерова, И.С. Мелюхина, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, И.Ю. Никодимова и других, выделяя при этом статьи Конституции как прямо, так и косвенно (ст. 15, 23, 24, 29, 33, 41, 42, 45, 46 и др.). Одновременно автор определяет главные цели государства в сфере информатизации и содержание информационной функции государства, реализующейся в различных аспектах («функции государства», «функции исполнительной власти» и «функции органов власти») (с. 17).

В этой же главе освещается информационно-правовая политика как особая форма выражения государственной информационной политики, деятельность уполномоченных субъектов по созданию эффективного механизма правового регулирования процесса информатизации и как средство закрепления и осуществления политического курса страны в деле становления информационного общества. Удачно при этом используются труды Н.И. Матузова, В.М. Боева, А.В. Малько, А.А. Тедеева, А.В. Манойло и других, а также утвержденная Президентом РФ Стратегия развития информационного общества Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. Здесь же освещаются история и развитие правового регулирования процесса информатизации, система органов власти, регулирующих процесс информатизации, электронное государство (с. 23–90). Здесь же обобщается и анализируется положительный опыт реализации целевых программ информатизации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления Омской области, Республики Татарстан, г. Петрозаводска (Республика Карелия), г. Екатеринбурга, г. Рязани, г. Тольятти (Самарской области).

Отдельно исследуется система органов власти, регулирующих процесс информатизации, а также реализацию идей электронного государства при создании интернет-сайтов (с. 68) и электронного правительства (с. 70–73), зарубежный опыт (США).

В работе Н.Н. Ковалёвой впервые предпринята попытка осветить государственные полномочия в информационной сфере и полномочия органов местного самоуправления, их взаимодействие и основные направления муниципальной деятельности (с. 110–112), а также принятый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в значительной мере конкретизировал вопросы местного значения и не включил в этот перечень вопросы в области связи, отнеся их полностью к области государственного регулирования. Теперь эти вопросы могут передаваться органам местного самоуправления только при условии использования механизма наделения последних государственными полномочиями (с. 112).

Книга Н.Н. Ковалёвой выделяется комплексным подходом к решению задач совершенствования правового регулирования информационной деятельности государства. Взгляды автора предстают в монографии в виде логически завершенной концепции, в которой методологические предпосылки служат основой конкретных научных рекомендаций и практических выводов.

К недостаткам исследования можно отнести отсутствие раздела или параграфа, посвященного контрольно-надзорной деятельности, ответственности в сфере информационной деятельности, которые всегда являются формой укрепления и обеспечения законности и дисциплины, способами и методами защиты правоотношений. В этом убеждают логические суждения автора, а также представленный в книге богатый фактический материал.

Особенно важным является то, что автором этого теоретического исследования найдена возможность рассмотрения ряда крупных практических вопросов. Книга заставляет задуматься о путях дальнейшего повышения эффективности функционирования всего государственного механизма в этой трудной деятельности.
