

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 1 (114) • 2017

ISSN 2227-7315

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
А.Г. Блинов	доктор юридических наук, доцент
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
Е.В. Вавилин	доктор юридических наук, профессор
Н.А. Власенко	доктор юридических наук, профессор (Москва)
С.В. Ворошилова	доктор юридических наук, доцент
Т.А. Григорьева	доктор юридических наук, профессор
А.И. Демидов	доктор философских наук, профессор
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, доцент
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
В.Т. Кабышев	доктор юридических наук, профессор
В.А. Летяев	доктор юридических наук, профессор (Казань)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор
Н.И. Матузов	доктор юридических наук, профессор
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор
В.С. Слобожникова	доктор политических наук, профессор
А.Ю. Соколов	доктор юридических наук, доцент
С.Б. Суровов	доктор социологических наук, профессор
В.А. Труханов	доктор политических наук, профессор
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Москва)

Журнал включен
Высшей аттестационной комиссией
Министерства
образования и науки РФ
в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть
опубликованы
основные научные результаты
диссертаций на соискание
ученой степени
доктора и кандидата наук

Учредитель —
Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего
образования
«Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490
в каталоге агентства «Роспечать»

Цена для подписчиков — 451 руб.,
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена
на официальном сайте
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Саратовская государственная
юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/show1.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: vestnik2@ssla.ru

Редактор, корректор
Т.Ф. Батищева

Верстка **Е.С. Сидоровой**

Журнал зарегистрирован Управлением
разрешительной работы в сфере
массовых коммуникаций
Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 27.02.2017 г.
Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 21,7. Уч.-изд. л. 20,1.
Тираж 950 экз. Заказ

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2017

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 1 (114) • 2017

ISSN 2227-7315

EDITORIAL BOARD:

I.N. Senyakin	Doctor of Law, Professor (<i>Chief Editor</i>)
S.B. Anikin	Doctor of Law, Associate Professor
V.M. Baranov	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
A.G. Blinov	Doctor of Law, Associate Professor
N.L. Bondarenko	Doctor of Law, Professor (Belarus)
A.I. Demidov	Doctor of Law, Professor
B.S. Ebzeev	Doctor of Law, Professor (Moscow)
T.A. Grigorieva	Doctor of Law, Professor
O.V. Isaenkova	Doctor of Law, Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
V.T. Kabyshev	Doctor of Law, Professor
V.A. Letyaev	Doctor of Law, Professor (Kazan)
N.S. Manova	Doctor of Law, Professor
N.I. Matuzov	Doctor of Law, Professor
E.V. Pokachalova	Doctor of Law, Professor
I.V. Shesteryakova	Doctor of Law, Associate Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
L.G. Shapiro	Doctor of Law, Associate Professor
A.Y. Sokolov	Doctor of Law, Associate Professor
V.S. Slobozhnikova	Doctor of Political Sciences, Professor
S.B. Surovov	Doctor of Social Sciences, Professor
V.A. Trukhanov	Doctor of Political Sciences, Professor
E.V. Vavilin	Doctor of Law, Professor
N.A. Vlasenko	Doctor of Law, Professor (Moscow)
S.V. Voroshilova	Doctor of Law, Associate Professor
T.V. Zametina	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by
**Higher Attestation Commission
of Ministry of Education and Science
of the Russian Federation**
to the Russian list of reviewed
journals, where major
scientific dissertations
and thesis results
are to be published

Founder

Federal State
Budget Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy".
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located
on the official site
of Federal State Budget
Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy"**
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik2@ssla.ru

The journal is registered by Censorship Office
in the Sphere of Mass Communication
of Federal Service for Supervision
in the Sphere of Telecom,
Information Technologies
and Mass Communication
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
"Saratov State Law Academy", 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 11 Воротников А.А., Марченко В.А.**
О понятии рецепции в современной юридической науке
- 16 Грачев Н.И.**
Функции государства как социально-политического организма
- 27 Сенякин И.Н., Сухова Н.И.**
Неисполнимые нормы российского права
- 36 Шугуров М.В.**
Идея права: философско-правовой анализ
- 46 Елистратова В.В.**
Формирование правовой системы евразийского экономического союза
- 51 Желдыбина Т.А.**
Об основных типах правопонимания и их значении в совершенствовании законотворческой деятельности
- 56 Колоколов Г.Р.**
Понятие системы правового регулирования здравоохранения
- 61 Насиров Н.И.**
Право человека на достоинство и его природа
- 64 Терехов Е.М.**
Органы судебной власти как субъект мониторинга интерпретационных актов
- 69 Азорнов Г.А.**
Вещный характер залогового права в отечественной цивилистике XIX — начала XX века
- 74 Маковский А.А.**
Неоинституциональный подход к анализу государственно-конфессиональных отношений в современной России
- 80 Мельников С.А.**
Системный подход в общетеоретическом исследовании процесса реализации права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНТЕГРАЦИИ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ: РЕАЛИИ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

- 84 Заметина Т.В.**
Конституционные вопросы интеграции Крыма и Севастополя в социально-экономическую сферу Российской Федерации
- 92 Кабышев В.Т.**
Интеграция Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию: конституционно-правовой дискурс
- 97 Кабышев С.В.**
Институт муниципального омбудсмана: зарубежный опыт и его применимость в Республике Крым

- 102 Тупиков Н.В.**
Реализация права собственности в конституционном строе Республики Крым и города Севастополя

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 108 Братановский С.Н., Кочерга С.А., Братановская М.С.**
Административные права граждан в сфере образования
- 115 Коломейцева А.Г.**
К вопросу о статусе и функциях федеральных органов исполнительной власти
- 122 Колязина А.В.**
Перспективы осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальной сфере в условиях реформы государственного контроля и надзора в России
- 128 Кротов К.С.**
История правового регулирования недобросовестной конкуренции в России и за рубежом
- 131 Резниченко А.В.**
Административно-правовые аспекты сертификации промышленного производства
- 134 Шустова М.В.**
О целях государственного управления воздушным транспортом в Российской Федерации

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 139 Бахарева О.А., Цепкова Т.М.**
Процессуальное положение лиц, участвующих в делах, связанных с воспитанием детей
- 144 Колодуб Г.В.**
Теоретико-правовые причины системности категориального аппарата гражданского права
- 147 Ткаченко Е.В., Фомичева Р.В.**
Эволюция института обеспечительных мер в арбитражном процессе
- 152 Юсупова А.Н.**
О процедуре банкротства физических лиц
- 157 Барина О.В.**
Безусловные основания отмены или изменения судебных актов в гражданском процессе
- 162 Бондарь Т.Г.**
Особенности реализации судом первой инстанции полномочия по оставлению искового заявления без движения
- 168 Тимошенко А.В.**
Некоторые вопросы относимости судебной экспертизы при рассмотрении и разрешении гражданских дел

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- 172 Красовская О.Ю.**
К вопросу об усилении ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, соединенное с жестоким обращением с ним

- 177 **Севостьянов Р.А.**
«Признание вины» и «раскаяние» как критерии исправления осужденного: теоретические аспекты
- 181 **Уманец В.С.**
Индивидуализация наказания с применением статьи 64 Уголовного кодекса Российской Федерации
- 188 **Киселева Е.С.**
Пределы лишения свободы для несовершеннолетних: вопросы обоснованности и дифференциации
- 193 **Миронова М.А.**
Факторы, препятствующие вынесению оправдательного приговора

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 199 **Миронова С.М.**
Финансово-правовые аспекты создания территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образованиях (моногородах)
- 205 **Тихонов К.А.**
Особенности прав и обязанностей кредитных потребительских кооперативов: финансово-правовой аспект

ПОЛИТОЛОГИЯ. СОЦИОЛОГИЯ

- 209 **Суровов С.Б., Коновалов И.Н.**
Сетевая коммуникация как политический мобилизационный ресурс (опыт анализа социальных сетей на региональном уровне)
- 213 **Труханов В.А.**
Институализация политической регионалистики
- 219 **Немоляев В.В., Савенко А.А.**
Профессиональное развитие как фактор трудовой мотивации работников
- 223 **Хвостанцев С.В.**
Показатели развития адаптационного потенциала человека

ЭКОНОМИКА

- 231 **Найденова Н.В.**
Экономические факторы ограничения роста российской экономики
- 238 **Шкрябина А.Е.**
Перспективные направления развития государственно-частного партнерства в России

ПЕРСОНАЛИИ

- 243 К юбилею Константина Григорьевича Пандакова

ИНФОРМАЦИЯ

- 246 В диссертационных советах

CONTENTS

THEORY OF STATE AND LAW

- 11 Vorotnikov A.A. , Marchenko V.A.**
About the concept of reception in the modern legal science
- 16 Grachev N.I.**
The functions of the state as a socio-political organism
- 27 Senakin I.N., Suhova N.I.**
Unenforceable rules of Russian law
- 36 Shugurov M.V.**
Idea of law: analysis from the view of the legal philosophy
- 46 Elistratova V.V.**
The formation of eurasian economic union legal system
- 51 Zheldybina T.A.**
About the main types of law understanding and their value in improvement of legislative activity
- 56 Kolokolov G.R.**
Concept of system of legal regulation of health care
- 61 Nasirov N.I.**
The human right to dignity and its nature
- 65 Terekhov E.M.**
The judiciary as a leading subject of monitoring interpretative acts
- 69 Azornov G.A.**
Proprietary character of mortgage law in the national civil science XIX – the beginning of XX centuries
- 75 Makovskiy A.A.**
Neo-institutional approach to the analysis of state confessional relations in present-day Russia
- 80 Melnikov S.A.**
Systematic approach to the general theoretical study of the process of the right

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES THE INTEGRATION OF CRIMEA AND SEVASTOPOL IN THE RUSSIAN FEDERATION: REALITIES, TRENDS

- 84 Zametina T.V.**
The constitutional integration of the Crimea and Sevastopol in the economic and social sphere of the Russian Federation
- 92 Kabyshev V.T.**
Integration of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation: constitutional legal discourse
- 97 Kabyshev S.V.**
Institute of municipal Ombudsman: international experience and its applicability in the Republic of Crimea
- 102 Tupikov N.V.**
The realization of ownership in constitutional system of Republic Crimea and the city of Sevastopol

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 108 Bratanovsky S.N., Kocherga S.A., Bratanovskaya M.S.**
The Administrative Rights of Citizens in Education
- 116 Kolomeytseva A.G.**
For the status and the functions of federal executive bodies
- 122 Kolyazina A.V.**
The prospects for the implementation of the state control and supervision activities in housing and utilities sector in terms of reform of the state control and supervision in Russia
- 128 Krotov K.S.**
The history of law regulation of unfair competition in Russia and abroad
- 131 Reznichenko A.V.**
Administrative and legal aspects of certification of industrial production
- 135 Shustova M.V.**
About the purposes of public administration by air transport in the Russian Federation

CIVIL LAW. CIVIL PROCEDURE. THE ARBITRATION PROCESS

- 139 Bakhareva O.A., Tsepikova T.M.**
Procedural status of persons involved in cases of child rearing
- 144 Kolodub G.V.**
Theoretical and legal reasons for systematic categorical apparatus of civil law
- 148 Tkachenko E.V., Fomichiova R.V.**
The evolution of the Institute of providing measures in the arbitration process
- 153 Yusupova A.N.**
The bankruptcy procedure individuals
- 157 Barinova O.V.**
Absolute grounds cancelled or modified judicial acts of civil procedure
- 163 Bondar T.G.**
Features of the implementation of the court of first instance the authority on abandonment
of statement of claim without movement
- 168 Timoshenko A.V.**
Some questions the relevance of judicial examination in the review
and resolution of civil cases

CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW. THE CRIMINAL PROCESS

- 172 Krasovskaya O.Yu.**
Enhancing Criminal Liability for the Neglect of Children Coupled with Abuse
- 177 Sevostianov R.A.**
“Admission of guilt” and “repentance” as a criterion for correction of the convict:
theoretical aspects
- 181 Umanets V.S.**
Individualization of punishment practicing Article 64 of RF Criminal Code
- 188 Kiseleva E.S.**
Imprisonment in the system of punishment for minors: questions of validity and
differentiation
- 193 Mironova M.A.**
The factors which are against the acquittal

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 199 Mironova S.M.**
Financial and legal aspects of the creation of territories of advancing socio-economic development of single-industry municipalities (monocities)
- 205 Tikhonov K.A.**
Features of credit consumers' cooperative's rights and duties: financial legal perspective

POLITICAL SCIENCE. SOCIOLOGY

- 209 Surovov S.B., Konovalov I.N.**
Network communications as political mobilization resources (experience analysis of social networks at the regional level)
- 213 Trukhanov V.A.**
Institutionalization of political regionalistics
- 219 Nemolyaev V.V., Savenko A.A.**
Professional development, as a factor of motivation for employees
- 224 Khvostantsev S.V.**
Indicators of development of adaptation potential of a person

ECONOMY

- 231 Naidenova N.V.**
Economic factors limit the growth of the russian economy
- 238 Shkriabina A.E.**
Perspective directions of the development of the public-private partnership in Russia

PERSONALITIES

- 243** To the anniversary of Konstantin Grigorievich Pandakov

INFORMATION

- 246** In Dissertation Councils

А.А. Воротников, В.А. Марченко

О ПОНЯТИИ РЕЦЕПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Статья посвящена определению категории рецепции, исследованию ее в праве и правовой культуре. Анализируются точки зрения ученых относительно ее возможных классификаций. Формулируется вывод о том, что рецепция как один из наиболее популярных правовых инструментов может иметь как положительные, так и отрицательные последствия.

Ключевые слова: рецепция, правовая система, правовая культура, механизм рецепции, правопорядок.

A.A. Vorotnikov, V.A. Marchenko

ABOUT THE CONCEPT OF RECEPTION IN THE MODERN LEGAL SCIENCE

The article is devoted to definition of the category of reception, studying this category in the law and legal culture. Analyzes the points of view of scientists about its possible classifications. The conclusion is that the reception, as one of the most popular legal instruments, can have both positive and negative consequences.

Keywords: reception, legal system, legal culture, the mechanism of reception, legal order.

Актуальность темы классификаций и видов рецепции обусловлена всевозможными социально-правовыми процессами, развивающимися повсеместно и требующими обращения на себя все большего внимания. Кроме того, складывающаяся общесоциальная ситуация в мире дает импульс к подробному рассмотрению выбранной темы, прежде всего, в связи с возрастанием роли глобализации. Очевидно, что развитие правовой мысли в сфере рецепции как правового инструмента, а также ее механизма сегодня не достигло желаемых результатов и недостаточно полно объясняет критерии, по которым производятся классификации. Круг рецепируемых объектов расширяется, классификаций и мнений становится все больше и в силу этого многие моменты остаются без внимания. Как показывает анализ отечественной и зарубежной литературы, спектр точек зрения о понятии и классификациях рецепции довольно разнообразен. И это вполне естественно, если иметь в виду всю многогранность и сложность предлагаемого явления.

© Воротников Андрей Алексеевич, 2017
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Марченко Виктория Андреевна, 2017
Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: vi_m017@mail.ru

Согласно толковому словарю Д.И. Ушакова рецепция (лат. *receptio*) — это усвоение и приспособление данным обществом социологических и культурных форм, возникших в другой общественной среде¹.

Е.Ю. Курьшев в своих исследованиях обосновывает положение о том, что явление рецепции в мире приобретает статус универсального и системного интеграционного правового процесса. Автор понимает под рецепцией права закономерную форму развития правовой культуры².

В.А. Рыбаков утверждает, что право любого народа представляет собой составную часть общей панорамы и способно передавать созданные правовые ценности другим правовым культурам. Он определяет понятие рецепции в праве как заимствование национальным правом иностранного нормативного материала³.

На сегодняшний день в российской науке утвердилось мнение о том, что рецепция может осуществляться исключительно добровольно. Под добровольностью, как правило, понимается отрицание любой насильственности в рецепции, т.е. заимствование иностранных элементов правовой системы должно быть целенаправленно дозволенным. В этой связи представляет интерес мнение В.А. Рыбакова, который утверждает, что рецепция выступает как «форма преднамеренного, добровольного взаимодействия правовых систем»⁴. Автор тем самым предлагает сделать критерий добровольности по отношению к рецепции обязательным. Так же и Л.В. Сокольская, раскрывая рецепцию через ее особенности, в частности, относит к ним односторонний добровольный характер⁵.

Установление добровольности в качестве ключевого признака, на наш взгляд, может помешать рассмотрению рецепции с различных сторон. Исходя из сложности и многогранности рассматриваемого понятия, можно не согласиться с категоричностью утверждений о признании добровольности обязательным критерием рецепции. Через право и правовую систему «продукты» рецепции проникают также в элементы политической системы, оказывают непосредственное влияние на государство и общественные отношения в ходе развития и функционирования правовой системы. С.В. Ткаченко, к примеру, считает, что рецепция осуществляется как принудительно, так и добровольно, что данные стадии способны сочетаться, и под добровольностью может скрываться принудительность, а иногда принудительность может сменяться добровольностью⁶. Данная позиция, по нашему мнению, в большей мере соответствует действительности. Ведь, как ранее подчеркивалось, рецепция является многокомпонентным понятием, крайне востребованным инструментом реформирования правовых систем и должна рассматриваться в более широком смысле во взаимодействии с внешними факторами. Польский историк Ю. А. Бардах пишет, что рецепция может совершаться в качестве не только добровольного, но и навязанного силой восприятия чужих правовых норм. По его мнению, стоит различать «рецепцию принудительную и добровольную»⁷. Автор в своих рассуждениях акцентирует внимание на многогранном характере рецепции и тем самым лишь еще раз подтверждает тезис о невозможности раскрытия рецепции ограниченно, с точки зрения ее исключительно добровольного характера. Итак, возникает вопрос о том, есть ли в наличии действенные критерии, по которым авторы приписывают рецепции добровольный характер как обязательный или предлагают выделять по видам добровольную и принудительную?

Отсутствие однозначного ответа свидетельствует о недостаточно глубоком рассмотрении самого понятия «рецепция». Оно требует большего внимания и

тщательного анализа, что в дальнейшем поможет избавиться от тупиковых ситуаций во взглядах на решение научных задач и будет способствовать новому видению на выделение и появление новых классификаций. Г.В.Ф. Гегель справедливо полагал, что понятие — это единство значимой и реализационной сторон действительности. Как и любое понятие, рецепция может рассматриваться как явление и сущность, которые находятся в постоянном взаимодействии. В действительности сущность, как известно, вообще нельзя познать иначе, чем путем анализа того, как она проявляется. Сущность — это нечто сохраняющееся во всех изменениях и выражающее внутренние стороны и связи. В данном случае она представлена волей государства — реципиента перенести определенный правовой или культурный материал из другого государства непосредственно в правовую систему своего. Сущность рецепции в юридической литературе заключается в стремлении изменить обстановку в социально-правовой действительности. Эти изменения несут в себе качественное изменение правовой системы и ее преобразование. Так как воля подразумевает добровольность, мы видим, что в данном случае этот критерий выступает обязательным, не дающим возможности утрачивать нюансы понимания рассматриваемого понятия в целом.

Если же обратиться к явлению, то можно заметить, что оно служит формой выражения сущности и не тождественно с ним⁸. К. Маркс в процессе исследования товарного производства показал, что сущность стоимости товара, представляющая собой совокупность общественно необходимого труда, затраченного на его производство, проявляется через цену этого товара, которая, как правило, не соответствует сущности, не совпадает с ней, а отклоняется в ту или иную сторону⁹. Явление рецепции тоже может отклоняться от ее сущности, и так собственно и происходит на практике. Явление рецепции всегда есть взаимодействие ее сущностных качеств с окружающими внешними условиями и процессами, реализация посредством определенных действий и процессов главного, того, что находится в явлении, но внешне не представлено в нем. Оно предстает перед нами олицетворением богатства своего выражения, т.е. свидетельством наличия чего-то другого (внутреннего).

Как правовое явление рецепция является самым востребованным инструментом модернизации права. Это объясняется, прежде всего, тем, что правовые системы всех стран никогда не существовали и не существуют изолированно. Они тесно взаимодействуют, ведут нескончаемый культурный диалог. Правовая культура отдельных стран подвергается постоянной «бомбардировке» со стороны попадающих в нее подобно «метеоритному дождю» случайных фрагментов других правовых культур, юридических текстов, процедур и правовых конструкций. Такая «бомбардировка» позволяет оценить собственный опыт правовой жизни, обрести «зеркало» для его рассмотрения, возможность развивать, совершенствовать отдельные элементы своей правовой системы, наполняя их новыми смыслами¹⁰. Подчеркивая необходимость актуализации внимания именно на явлении, как наиболее себя проявляющем составляющим понятия рецепция, мы обращаем внимание на то, с какими внешними факторами, прежде всего, оно сталкивается. На практике процесс применения новых элементов в действующей правовой системе может привести не только к нужному результату, но и к множеству нежелательных последствий. Таким образом, можно утверждать, что явление включает в себя процесс реализации на новой правовой системе элементов права или культуры другого государства, т.е. заимствуется

в придачу с запланированным и то, к принятию чего государство-реципиент может быть попросту не готово. Такие внеплановые дополнения способны рождать отклонения от тех качественных изменений, которые изначально предполагались реципиентом. Именно здесь и происходит расхождение сущности и явления рецепции. Сущность в известном смысле обусловлена волей субъектов механизма рецепции, а именно волей «наделенных компетенцией рецепирования на стадиях правотворческого процесса коллегиальных органов и (или) физических лиц, осуществляющих действия по заимствованию элементов иной правовой системы»¹¹. Стремление субъектов реформировать законодательство или правовую систему в целом, объясняющее и подтверждающее добровольность производимой рецепции вступает в закономерное противоречие с процессами, которые порождаются явлением, входят в его состав, носят обязательный, но совсем не добровольный, а вполне принудительный характер. Сущность рецепции очерчена контуром добровольности, а явление таковой еще и подчеркнуто фактором принудительности. На наш взгляд, входящий в состав явления рецепции принудительный характер его составных частей не устраняет добровольности самой рецепции, а представляет собой совокупность процессов, которые характеризуются как принудительные.

Для лучшего понимания сущности рецепции вполне удачным представляется пример с рецепцией элементов правовой культуры. Правовая культура выступает имманентной частью правовой системы любого государства и составляет внутреннюю, духовную сторону правовой системы и, как известно, включает в себя ряд основных элементов, это: эффективность правового регулирования, правосознание, уровень правопорядка и юридическая практика. Возникшая в 2015 г. ситуация в Европе демонстрирует наглядный пример одновременного нахождения добровольного и принудительного характера в составе рецепции. Речь идет о масштабных миграциях в страны Евросоюза.

Ни одна часть правовой культуры не может существовать вне носителя-субъекта, т.е. человека, группы или общества в целом. Следовательно, та масса беженцев, что мигрировала в Европу, представляет собой часть правовой культуры других, совсем не схожих с европейскими странами государств. Романо-германская и мусульманская правовые системы в корне отличны друг от друга¹². Такое перемещение в итоге послужило причиной внезапных изменений в уровне правопорядка каждого из государств-доноров, вырос уровень террористической угрозы и, как следствие, появилось давление на правосознание граждан в странах-«убежищах».

А «терроризм разрушает духовную основу государственного бытия — публичное правосознание народа и тяготение его к власти как источнику права и центру национального единения»¹³. Результатом таких непредвиденных процессов, происходящих в принимающих государствах, стало снижение уровня правового регулирования и деформации внутренней структуры общества. Таким образом, можно предположить, что массовое передвижение людей из одной социокультурной среды в другую, свободно принимающую их, благодаря закрепленным на законодательном уровне нормам можно расценивать как добровольную рецепцию. Страны Старого света обеспечили на законодательном уровне возможность миграции, и это послужило формой воплощения их политической толерантности. Субъекты механизма рецепции, следовательно, проявили волю к реформированию, изменению существующих социально-правовых устоев,

которая олицетворяет сущность рецепции как устойчивой единицы. Однако последствия адаптации таких рецептов в странах континентальной Европы, несомненно, не во всем дали положительный результат. Неправомерное поведение мигрантов, угроза жизни гражданам стран-реципиентов и другие всевозможные составляющие чужеродной культуры представляются не добровольной стороной производимой рецепции. В данном случае речь идет о менталитете и правосознании самих мигрантов, об их поведении и адаптации в новой, непривычной для них обстановке. Ведь осознанно принимать в свое государство лиц, способных отрицательно влиять на общество и культуру, не стало бы ни одно государство, что только подтверждает диалектическое единство, очерченной добровольностью сущности и дополняющим в нее свой элемент принудительности, явлением. Явление представлено реальным процессом адаптации заимствованного материала и эффективностью его реализации в конкретном государстве в определенный период. Так как реципиент не может иметь идентичных условий и особенностей развития социально-правовой действительности с донором, адаптация всегда присутствует как неотделимое составляющее рецепции. Соответственно изучение течения процесса обживания нововведенных элементов дает нам право констатировать принудительность восприятия некоторых из них.

Проанализировав многочисленные примеры и суждения о явлении, можно указать на его наиболее важные признаки, а именно: явление это всегда форма выражения сущности; явление не тождественно сущности, но и не отделимо от нее и, наконец, «явление это обнаружение внутреннего в вещи на поверхности, через массу случайных свойств и связей, раскрывающихся в результате ее взаимодействия с другими вещами»¹⁴. Таким образом, мы убедились, что понятие «рецепция» включает сущность и явление. Сущность, знаменуясь устойчивым составляющим, предполагает и доказывает добровольность рецепции, т.е. представлена волей к принятию определенных элементов правовой системы или культуры донора. Явление же, не отделимо от сущности, но отлично от нее. Из-за воздействий, направленных извне, явление рецепции представляется не только путем к реформированию правовой системы государства, но и процессами становления и реализации рецепируемых элементов. В явлении раскрывается принудительный характер рецепции, служащий подтверждением ее сложности и неоднозначности. Ни для кого не секрет, что понятие не может быть разбито только на явление или только на сущность как отдельные, независимые элементы, отчужденные друг от друга. Сущность является, а явление существенно¹⁵. Добровольный и принудительный характеры, следовательно, также нельзя выделять из рецепции, легитимируя это разделение какой-либо классификацией. Они совместно существуют внутри нее, находясь в диалектическом взаимодействии и по-своему отражая то, что в них содержится. Именно неразрывность добровольности и принудительности в составе рецепции, их взаимосвязь помогут по-новому взглянуть на выделяемые в юриспруденции классификации рецепции и проследить развитие правовых систем в процессе прогрессирующей глобализации и всемирной интеграции.

Таким образом, полагаем необходимым признать за рецепцией права быть изначально добровольной, но с элементами принудительности. И этот правовой инструмент никогда не обещает лишь положительных результатов в силу разности существования взаимодействующих посредством самой рецепции правовых систем и что еще важнее — правовых культур.

- ¹ URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=66359> (дата обращения: 11.11.2016).
- ² См.: *Курьшев Е.Ю.* Рецепция в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 7.
- ³ См.: *Рыбаков В.А.* Рецепция права: общетеоретические вопросы. Омск, 2009. С. 246.
- ⁴ Там же. С. 17.
- ⁵ См.: *Сокольская Л.В.* Рецепция как историческая форма правовой аккультурации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 1. С. 47–56.
- ⁶ См.: *Ткаченко С.В.* Идеологический компонент рецепции римского права // Право и государство: теория и практика. 2009. № 7(55). С. 115–118.
- ⁷ Цит. по: *Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 293.*
- ⁸ URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/137347/Сущность_и_явление (дата обращения: 11.11.2016).
- ⁹ См.: *Шептулин А.П.* Диалектический и исторический материализм. М., 1985. С. 172.
- ¹⁰ См.: *Лотман Ю.М.* Внутри мыслящих миров. М., 1999. С. 21.
- ¹¹ *Курьшев Е.Ю.* Рецепция в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 17.
- ¹² См.: *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. М., 2016. С. 311–408; 766–778.
- ¹³ *Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1994. С. 335.
- ¹⁴ *Шептулин А.П.* Указ. раб. М., 1985. С. 171.
- ¹⁵ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 29. С. 227.

Н.И. Грачев

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ОРГАНИЗМА

В статье на основе структурно-функционального анализа, системного подхода и по-новому осмысленной органической теории государства предпринята попытка концептуальной реконструкции функций государства. Обосновывается наличие генеральной функции государства, которая складывается из четырех элементарных органически присущих государству функций — интеграции, институционализации, адаптации, целеполагания и целедостижения. Анализируется социальное и политико-правовое содержание этих функций; определяется их назначение.

Ключевые слова: государство, функции государства, государство как социально-политический организм, теория систем, интеграция, институционализация, адаптация, целеполагание и целедостижение.

N.I. Grachev

THE FUNCTIONS OF THE STATE AS A SOCIO-POLITICAL ORGANISM

On the basis of the structural-functional analysis, the systematic approach and a new way of meaningful organic theory of the state it is attempted to conceptual reconstruction of the state functions. It is proved the existence of the general state function, which consists of four elementary organically inherent state functions - integration, institutionalization, adaptation, goal setting and goals achievement. It is analyzed the social, political and legal content of these functions and it is determined their assignment.

Keywords: state, the functions of the state, the state as a socio-political organism, the theory of systems, integration, institutionalization, adaptation, goal setting and goals achievement.

Современное понятие и классификация функций государства сложились и прочно утвердились в отечественной теории государства и права в 60–70-е гг. прошлого столетия. Несмотря на некоторые не очень значительные расхождения в подходах к определению понятия государственных функций, их содержанию,

© Грачев Николай Иванович, 2017

Доктор юридических наук, профессор, доцент кафедры конституционного и административного права (ФГКОУ ВО «Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»); e-mail: grachev.n.i@mail.ru

в целом, взгляды практически всех авторов, внесших определенный вклад в научную разработку их проблематики, в главном практически совпадали. Под функциями государства понимались основные направления его деятельности, выражавшие его социальную сущность и определявшиеся задачами, стоявшими перед ними на определенных исторических этапах развития общества¹. Несмотря на множественность критериев (оснований), по которым проводилась классификация государственных функций, их деление (на основные и неосновные, постоянные и временные, внешние и внутренние, общесоциальные и классовые) имело и до настоящего времени имеет в своей основе отдельные сферы жизнедеятельности общества, выступающие в качестве объектов управляющего воздействия государственного механизма. Между тем на словах и в советской, и в современной литературе критикуется как необоснованное смешение функций государства с функциями государственного аппарата и его органов², тогда как ни в одной из работ, посвященных функциям государства, их размежевания с функциями государственного аппарата (механизма) произведено не было и о функциях последнего ничего не сказано.

На наш взгляд, это далеко не случайно. По существу и марксизм-ленинизм, выступавший в качестве господствующей идеологии в СССР, и сменившая его и превратившаяся в «единственно верное учение» буржуазная либерально-демократическая теория рассматривают государство как организацию публичной политической власти, ее аппарат, механизм, управляющий делами общества. При таком подходе вполне естественно, что функции государства и функции государственного аппарата как его управляющей подсистемы фактически отождествляются.

Сам концептуальный подход, рассматривающий государство как некий орган общества, механизм или аппарат, предназначенный для управления им, определенный «момент» его развития представляется серьезной методологической ошибкой. Государство на протяжении всей истории всегда являлось и является по настоящее время наиболее высокой, развитой формой жизни, формой существования человеческого общества. И в этом своем качестве оно включает в себя все сферы жизнедеятельности определенного народа, сформировавшего его — политику, хозяйство, культуру, общественную жизнь, отчасти географическую и биосферную среду³. О том, что государство есть единый с обществом социокультурный феномен, «институционализируемая форма его этнических и социокультурных особенностей»⁴ свидетельствуют существующие теории его элементов (территория, народ, публичная власть) и признаков (территориальная организация населения, публичная власть, суверенитет, правовая система, налоги и казна).

Исследование государства, отдельных его элементов, признаков, форм, типов, функций и т.д. давно уже нуждается в системном подходе, при котором объект исследования рассматривался бы как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы, имеющий выход (цель), вход (ресурсы, источники и основания возникновения и существования), связь с внешней средой и обратную связь со своими структурными элементами⁵.

В последнее время предпринимаются попытки подойти к рассмотрению функций государства именно с таких позиций, где под функцией государства понимается «единая относительно самостоятельная подсистема целенаправленной деятельности государства в обособленной сфере общественных отношений»,

являющаяся элементом «более широкой системы — единой системы функций государства. А та, в свою очередь, входит в еще более широкую систему, выступает в качестве составной части механизма государства как системы более высокого уровня сложности»⁶. Однако и в этом случае функции государства незаметно для самого автора переходят в функции его механизма, что, наверное, не одно и то же.

Выход из возникшего противоречия и дальнейшее развитие теории функций государства находится, на наш взгляд, на пути признания за государством качества органической целостности, тотальности, подход к нему как к системе народной жизни, организованной на началах определенного порядка, в который включается и верховная власть, и государственный аппарат, право и правовой порядок, духовно-нравственные ценности и обычаи, хозяйственная организация вместе с финансовой и налоговой подсистемами, идеология, культура, «то есть, все то, что объединяет людей в едином общежитии, поддерживает их совместное существование, регулирует их поведение и сохраняет общность в виде нерасчлененной целостности»⁷. Отсюда, собственно, и вытекает, что «всякое иное, кроме чисто логического обособления государства от общества невозможно»⁸.

Являясь формами существования политически организованных этносоциальных систем (исторических обществ различных стран и народов), государства, в свою очередь, также составляют систему — мировое сообщество. Тем более, что, начиная с порога Нового времени, их новая форма — национальное государство — возникла и развивалась совсем не изолированно, а как элемент единой капиталистической «мир-системы», которая изначально складывалась как явление глобальное⁹. О системе в данном случае можно говорить, поскольку между государствами существует определенный уровень взаимодействия и взаимозависимости, так что решения, принимаемые одними, влияют на всех остальных¹⁰. Тем не менее, такая взаимозависимость не отменяет факта постоянной борьбы государств за ресурсы, гегемонию, отстаивание национальных интересов и продвижение на международной арене собственных социокультурных ценностей. Результатом этой борьбы стал системный кризис капиталистической «мир-системы», ставший закономерным следствием процессов глобализации, распада СССР, окончания т.н. третьей волны демократизации, превратившей многие государства в административно-экономические комплексы, обслуживающие интересы ТНК (транснациональных корпораций), а международные организации (ООН, МВФ, ВТО, НАТО и др.) — в инструменты внешней политики США. В качестве пути выхода из сложившейся ситуации, преодоления острейших противоречий внутри мирового сообщества адептами «нового мирового порядка» предлагается реализация принципов глобального суверенитета, создание мирового государства и мирового правительства, планетарных систем налогообложения, политики, юстиции, всеобъемлющего контроля за финансовыми рынками, введение мировой валюты. По сути речь идет о создании гипер-империи, развитие которой, по мнению одного из идеологов политической глобализации Ж. Аттали, должно привести через долгий процесс разрушения государств к гипердемократии¹¹. Не вызывает сомнения, что в указанной версии нового империализма уничтожению подвергается цивилизационно-культурная идентичность подавляющего большинства наций и народов, которая на самом деле тождественна их существованию.

В этой связи необходимо абсолютно четко представлять, чем является государство как форма для государствообразующего народа и его общества. Вот как отвечает на этот вопрос великий русский мыслитель К.Н. Леонтьев: «Форма вообще есть выражение идеи, заключенной в материи (содержании). Она есть отрицательный момент явления, материя — положительный»¹² в том смысле, что материя (содержание) не может выходить за пределы своей формы, если она хочет остаться верна своей идее, т.е. оставаться сама собой, в нашем случае — обществом определенного, образовавшего настоящее государство народа (цивилизации). Поэтому К.Н. Леонтьев рассматривает любую форму как «деспотизм внутренней идеи, не дающей материи разбегаться», растекаться за ее пределы и тем самым вызывать собственную гибель. При этом развитие как поступательное движение государства сопровождается постоянным выяснением, обособлением свойственной ему политической формы, т.е. становлением ее особых уникальных свойств, что выступает как следствие усложнения общественной жизни и сопровождается ее кристаллизацией, отвердением этой формы, в строгих рамках которой только и возможен расцвет хозяйства, культуры и всех других сфер общественной жизни. И, наоборот, энтропия общества, его разложение, упадок экономики, культуры, нравственности, аномия и т.д. выступают у К.Н. Леонтьева как результат упрощения государственной формы, уподобление ее окружающим образцам, что на практике выражается в уничтожении тех особенностей, которые были органически (т.е. деспотически) свойственны общественному телу¹³.

Ошибочно было бы рассматривать общество и государство как исключительно социальные явления, подчиняющиеся только лишь законам общественного развития. Образование общества и государства явились этапами развития человека как части биосферы и ноосферы (энергоинформационного поля) Земли. И в качестве таковых они подчиняются законам движения всего мироздания (макрокосма).

Поэтому государство есть, с одной стороны, по своему содержанию, этносоциальный, социокультурный и социально-политический организм, имманентный человечеству на определенной стадии его эволюции и развивающийся в соответствии с присущей ему природой или заложенной в него идеей. С другой стороны, внешне, по форме оно, безусловно, есть искусственная конструкция, машина, но «сделанная людьми полусознательно»¹⁴.

Можно, разумеется, спорить, чего больше в государстве: природно-органического или социально-конструктивного. На наш взгляд, не подлежит сомнению, что органическое выступает в этой системной дихотомии фундаментальной сущностной основой, определяющей само бытие и функционирование государственно организованного общества. И базисом такой основы выступают как раз его функции и социально-политические структуры, их обеспечивающие.

Если принять за основу органически-системный подход, то невозможно рассматривать функции государства как направления его деятельности. Во-первых, потому, что понятие «направление» означает намеченную кем-то линию движения или путь развития, т.е. страдает абсолютизацией субъективного фактора, что как раз характерно для определения функций государственного аппарата. Во-вторых, в указанном контексте понятие «направление» имплицитно выступает как синоним целей и задач деятельности (чьих — не совсем понятно, по-видимому, того же самого государственного аппарата). Между тем эти значения функций отвергаются подавляющим большинством авторов, хотя цели и задачи присутствуют почти во всех определениях государственных функций,

но лишь как рациональные основания, мыслительные конструктивные модели, на основе которых формулируются и определяются направления деятельности государственного аппарата и его органов.

Рассмотрение государства как органической социально-политической системы предполагает подход к его функциям как закономерно возникающим, объективно существующим, постоянно воспроизводимым (устойчивым), политически значимым коллективным действиям — *социально-политическим процессам*, в которые вовлечены как государственные, так и негосударственные структуры. Как известно, слово «функция» в переводе с латинского буквально означает «исполнение», «совершение». Тем самым изначально, этимологически оно имеет значение не окончательно завершённой, но достигшей какого-то положительного результата или прошедшей какие-то этапы позитивной деятельности. Иными словами, функция — это: а) продолжающаяся деятельность или процесс; б) такой процесс, который имеет определенные промежуточные положительные последствия (результаты) для функционирующего организма или системы; в) этот процесс служит необходимым условием существования организма (системы), его насущной потребностью.

Один из основоположников теории систем Л. фон Берталанфи определил функции как «жизненные или органические процессы, рассматриваемые с точки зрения того, какой вклад они вносят в сохранение организма»¹⁵. Мало чем по существу отличается определение функции социального института, данное известным отечественным социологом А.Г. Здравомысловым, под которой он понимает роль, выполняемую этим институтом относительно потребностей общественной системы более высокого уровня¹⁶. В данном случае функция также предстает как процесс деятельности определенного социального субъекта, который не завершен да и не может быть завершен, пока система кардинальным образом не поменяет свои параметры или окончательно не исчерпает свой потенциал. Он находится в состоянии постоянного свершения и имеет четко зафиксированные «наблюдаемые последствия»¹⁷, способствующие выживанию и воспроизводству системы в окружающей ее среде.

Представляя собой по своей внутренней структуре социально-политический организм, государство по своему внешнему выражению, юридически и фактически воспроизводит себя как «политический статус (состояние) народа, организованного в территориальной замкнутости»¹⁸. Отсюда — его функции должны обеспечивать не только фактически существующее политическое единство социума, но и его формальный суверенный статус.

Таким образом, функции государства как формы жизни общества, социально-политического организма определенного (государствообразующего) народа — это жизненно важные, органические политико-правовые процессы, объективно вытекающие из его природы и обеспечивающие его независимое существование и суверенный статус в мировом сообществе.

По существу в этом определении заключено содержание «генеральной функции государства» (понятие введено Л.И. Спиридоновым¹⁹). Генеральной она является не столько в смысле главной и основной, сколько в смысле наиболее общей, к которой восходят, наполняя ее своим содержанием, все остальные функции государства и государственно-властвующих субъектов. Генеральная функция государства, по мнению Л.И. Спиридонова, состоит «в обеспечении целостности и сохранности общественного организма, которые оно объективно не может не

ставить выше любых эгоистических интересов входящих в него групп. В противном случае ему грозит саморазрушение»²⁰. По своему содержанию она представляет собой процесс самосохранения, воспроизводства и развития государствообразующего народа, а по существу самого государственно-организованного общества как суверенного политического единства, т.е. государства в качестве целостного социально-политического организма.

Генеральная функция складывается из нескольких элементарных, но «первичных» по отношению к ней функций, которые органичны государству и присущи, по мнению Т. Парсонса, любым социальным системам. Это функции интеграции, адаптации, воспроизводства образца, целедостижения²¹. Изменив наименование третьей из них на институционализацию и передвинув ее на второе место вслед за интеграцией, мы получим набор необходимых, имманентных государству функций, позволяющих ему постоянно воспроизводить себя как форму жизни государствообразующего народа, обеспечивая его выживание (самосохранение) и целостность, имея в виду, прежде всего, политическую или политико-правовую составляющую функций.

Политическая интеграция — это процесс и одновременно состояние государственного организма, которые обеспечивают его целостность. В переводе с латинского понятие «интеграция» имеет несколько значений: восстановление, исполнение, объединение, соединение²².

Как государственная функция, интеграция может быть интерпретирована как динамическое стремление определенного общества к устойчивому упорядоченному состоянию посредством установления оптимальных связей между своими гетерогенными структурными элементами (этносомами, сословиями, классами, конфессиями, регионами, культурными институтами, интересами и т.д.) и объединение их без значительных потерь их качественного своеобразия в единый целостный политико-правовой и социально-культурный организм с минимальным уровнем энтропии.

Интеграционные процессы органично произрастают изнутри самого общества как осознание им своих потребностей и целей. Они опираются на объективные условия его существования, проявляющиеся в спонтанно складывающихся экономических, социальных и институциональных структурах. Однако свое настоящее выражение эти процессы находят в оформлении сознательно осуществляемой, планомерной деятельности верховной государственной власти и государственного аппарата, проводящих в жизнь (в необходимых случаях принудительно) принципы общественно-политической консолидации и интегрирующих общество в различных отраслях и сферах его жизни. *Экономическая интеграция* устанавливает необходимые связи между региональными комплексами, отраслями народного хозяйства, позволяет сформировать единый народнохозяйственный комплекс, единую финансовую и денежную систему, систему мер, весов и т.д. *Социальная интеграция* — консолидация различных этнических и социальных, конфессиональных и экономических групп, дифференцированных статусов и ролей в единую нацию, государствообразующий народ на основе единой системы социально-нравственных ценностей и национальных интересов, получающих свое выражение в господствующей государственной идеологии. Поэтому в принципе можно говорить об *идеологической интеграции* общества, *правовой интеграции* как установлении общей унифицированной системы права и т.д. Но все эти виды интеграции являются политическими по своему основанию

и назначению, они проводятся в направлении, определяемом государственной властью и осуществляются во многом методами и в формах ею установленными. Поэтому, хотя в осуществлении интеграционной функции принимают участие все подсистемы государства как социально-политического организма, основная роль по ее обеспечению принадлежит институту государственной власти. Именно на ней лежит ответственность за поддержание целостности государства и единства общества, как перед вызовом внешних угроз, мешающих, например, интеграции территорий, геополитически примыкающих или цивилизационно принадлежащих данному государственному организму, так и перед лицом возможного внутреннего разложения существующего общественного и правового порядка. Исходя из этого, функция интеграции имеет свои как внутривнутриполитический, так и внешнеполитический аспекты, но основная нагрузка при ее реализации ложится на внутривнутриполитическую деятельность.

Функция политической институционализации представляет собой процесс образования социально-политических институтов, закрепление за ними определенных политико-правовых ролей и статусов, их специализации и построения на их основе иерархической системы государственного управления и контроля над общественной жизнью в соответствии с установившейся в обществе системой социально-нравственных ценностей, трансформируемых в правовые принципы и нормы.

В социологической литературе и политологии понятие «социальный институт» включает в себя три взаимосвязанных значения: 1) совокупность социальных норм и культурных образцов (идеальных моделей поведения), системы отношений и ролей, определяющих устойчивые формы социального (политического, правового) поведения и действия, поскольку с них копируются конкретные формы и связи, приобретая, таким образом, характер стабильных и устойчивых; 2) система поведения людей и их групп в соответствии с этими нормами и образцами, как следствие, реализации коллективной воли и средств психологического и физического принуждения к их воспроизводству в единой социально-политической практике; 3) совокупность организационных структур (органов, учреждений, организаций), воспроизводящихся в социально-политической практике в соответствии с общими характеристиками культурных образцов²³.

Таким образом, *институционализация* — это процесс, при котором индивиды и их коллективы (органы, ассоциации, организации), имея определенные роли и статусы, руководствуются ценностями и нормами, воплощающимися в жизнь конкретными индивидами, коллективами и организациями. По существу понятие «институционализация» есть синоним системы социальной регуляции, выступающей в чем-то естественно-спонтанно, в чем-то осознанно-целерационально и являющейся инструментом сохранения, воспроизводства и творческого преобразования нормативного образца как общенародного представления о желаемом (идеальном) типе (модели) социально-политической системы государства. Это такая система социальной регуляции, которая является структурированным нормативным порядком, включающим в себя организационные структуры, устанавливающие и поддерживающие его. Причем, и нормативная система, и структуры, ее определяющие и поддерживающие, должны соотноситься с культурой конкретного государствообразующего народа для того, чтобы быть легитимными и значимыми.

Государство выступает одновременно как основание и как следствие образования политических институтов, которые управляют обществом и направляют

его развитие, например, таких, как: верховная власть, различные формы правления, государственное устройство и политический режим, суд, пенитенциарная система, армия, налоги и финансы и т.д. Не в меньшей степени причиной формирования государства стала необходимость регулирования и контроля таких социальных институтов, как частная и публичная собственность, религиозная и светская идеология, брак и семья, образование и наука и т.д.

Политическая институционализация как функция государства заключается, таким образом, в выделении управляющей и управляемой подсистем общества, реконструкции всей его структуры на принципах иерархической организации, доведении его до такой степени разнообразия и сложности, которая позволяет ему обладать наивысшей степенью самодостаточности (автаркии) по отношению к внешнеполитической среде, включающей другие государства. Полная самодостаточность, однако, невозможна на практике и несовместима со статусом государства как подсистемы международной системы государств. «Любое общество для сохранения себя в качестве системы зависит от того, что оно получает в порядке обмена с окружающими системами. И, значит, самодостаточность в отношении среды означает стабильность обмена и способность контролировать обмен в интересах своего функционирования»²⁴. Этот контроль варьируется от способности предотвращать и пресекать возможные поползновения со стороны других государств на свою самостоятельность и независимость до способности навязывать свою волю и проводить собственные интересы в отношениях с другими странами, ставя их под свой контроль. В данном аспекте очень важно, чтобы государственный организм как открытая система, стремящаяся к динамически необратимому состоянию устойчивости, имело, насколько это возможно, разнообразную и сложную институциональную структуру, поскольку в соответствии с общей теорией систем ее сложность и разнообразие позволяют структурным компонентам быть в наибольшей степени взаимосвязанными и взаимозависимыми и, следовательно, синхронизироваться во время деятельности как с друг другом, так и с единым целым в лице самого государства²⁵. Поэтому государство может быть самодостаточным только в той мере, в какой развита его институциональная структура, где каждый социально-политический институт, с одной стороны, вносит адекватный вклад в общее функционирование государственного организма, а с другой — находится в тесной связи и взаимозависимости с другими институтами. Тем самым функция институционализации обеспечивает прочность и устойчивость государственного организма, стабилизирует его структуру и энергетическую динамику, снижает до минимума процессы энтропии.

Функция адаптации (от лат. — приспособление) — процесс приспособления государственного организма к условиям внешней среды, результатом чего становится соответствие между этими условиями и способностью государства существовать и развиваться в данной среде.

Поскольку государственно-организованное общество вовне предстает как система «открытого» типа, оно находится в состоянии постоянного взаимодействия и обмена на входах и выходах в окружающую среду. Эта среда проявляет себя, как минимум, в двух плоскостях: геофизической (геоэкономической) и геополитической. Геофизическая среда (географические условия) — земля и почва, природные ресурсы, климат, вмещающий ландшафт и т.д. — имеет для государства адаптивное значение, во-первых, в том смысле, что является для него не-

посредственным источником материальных ресурсов, используемых обществом посредством своих экономических, производственных и технологических механизмов в целях хозяйственного развития. В этом своем экономическом измерении геофизическая среда выступает как «кормящий ландшафт», формирующий систему распределения доступа к материальным ресурсам, разделение труда, размещение производительных сил, от чего зависит решение вопросов статуса отдельных территорий и групп населения, территориальная структура общества и во многом территориальное устройство государства и государственной власти. Тем самым у геофизической среды есть и второй, помимо чисто экономического, значимый адаптационный эффект — влияние на формирование социальной и политической структуры государства, т.е. на интеграционные процессы социальной солидарности и политико-правовые процессы институционализации.

Формирование и сохранение адекватных геофизическому положению страны политико-правовых и иных социальных институтов «имеет четкую адаптивную ценность»²⁶. Государство складывается и развивается как организм, привязанный к определенной части поверхности земли, и все его характеристики, организационные структуры и институты детерминированы вмещающим ландшафтом²⁷, который является не только местом обитания народа, но и местом существования государства и его идей, норм и ценностей, определяющих его национальную идентичность²⁸. Поэтому геофизическая адаптация как приспособление социально-политического организма к естественным географическим и геоэкономическим условиям своего существования выступает фундаментом и основой его внешнеполитической (геополитической) адаптации, как процесса приспособления локально-национальной политической системы к глобально-мировому сообществу в целях адекватного определения своего места и роли в нем. Геополитика в указанном аспекте является ядром внешней политики. Она определяет позицию государства в мире как во внешнеполитическом пространстве. Как функция государства *геополитическая адаптация* представляет собой процесс целенаправленных государственно-властных действий внешнеполитического характера — оценок, шагов, стратегий, решений, сопряженных с пространственным фактором: вопросы войны и мира; определение союзников и противников; вступление и выход из альянсов и союзов; завоевания и экспансии; расширение и сужение зон контроля; строительство и использование вооруженных сил; межконфессиональные и внешнеэтические связи и т.д., внешнеэкономические связи; вопросы политико-территориального устройства в его соотношении с внешней политикой, принципами религиозной, культурной и иной идентичности частей собственного и других народов²⁹.

Внешнеполитическое могущество государства, отнесение его к великим державам, региональным или «малым» государствам, чей суверенитет рассматривается часто как некая условность со стороны первых и вторых, определяется рядом критериев, связанных с геофизической адаптацией государствообразующих народов. К ним относятся: географическое положение, размеры и поверхность территории, ее физическая конфигурация, протяженность и естественная защищенность границ; количество и качество населения; наличие либо отсутствие природных ресурсов; экономическое и технологическое развитие и финансовая мощь; этническая и конфессиональная однородность; уровень социальной интеграции и политическая стабильность; национальный дух; легитимность и моральный авторитет верховной власти³⁰. Если суммарный результат оценки

геополитического положения государства по указанным критериям оказывается невысоким, это означает реальную возможность утраты им внешнего суверенитета, превращения его в фактический протекторат или сателлит более могущественной державы либо вступления в стратегический союз с ней на правах младшего партнера.

Таким образом, функция *геополитической адаптации* обеспечивает государству внешний суверенитет.

Целедостижение (целеполагание и целедостижение) как функция государства представляет собой процесс определения им своих общих (перспективных) и текущих целей и мобилизацию необходимых средств, ресурсов и энергии для их осуществления.

Само существование и функционирование государства предполагает наличие целей как неких разумных причин этого процесса. Цели в жизнедеятельности государства порождаются объективными условиями его существования, в основе которого лежат определенные общественные потребности и интересы³¹. Поэтому они не могут быть узкими, частными или групповыми. Они носят всеобщий публичный характер, связанный с судьбами всего государствообразующего народа. Существует общая, основополагающая цель государства как формы жизнедеятельности общества, затрагивающая внутренний и внешний аспекты существования и развития государства. Цель внутреннего развития — достижение справедливого жизнеустройства общества; внешнего — свободное, т.е. независимое и самостоятельное существование государствообразующего народа среди других стран и народов³². Это означает, что общая цель государства предполагает наличие определенного социально-политического, национального или цивилизационного проекта как идеальной модели общественного устройства, в котором она получает свое надлежащее выражение и воплощение. Проект как конечная цель существования и развития общества есть одна из основных форм проявления политического в его жизни. Он «играет роль смыслообразующей инстанции для всего общественного бытия»³³. В наличии проекта проявляется способность людей к конструированию будущего как последовательного осуществления ряда субпроектов, производных или промежуточных целей — отраслевых, региональных, международных или внутривнутриполитических. В таком проектировании сливаются воедино власть, воля и сознание общества, но осуществление целей в огромной степени зависит от власти, которая определяет приоритетность и последовательность их реализации и формирует организационные структуры под их выполнение. Более того, целеполагание и целедостижение становятся одной из основных функций верховной власти и всего государственного аппарата, выступая в качестве постоянной деятельности по анализу информации, построению и корректировке «древа целей» как их упорядоченной иерархии. Верховная власть, не способная выдвинуть, сформулировать и реализовать собственный цивилизационный или национальный проект, является неполной или фиктивной.

Внешние цели задаются международной суперсистемой государств и других субъектов внешней политики (ТНК, международные организации, глобальные проблемы окружающей среды и т.д.), выступая в качестве ограничений, формирующих область допустимых состояний государственного организма. Внутренние цели определяются так же, исходя во многом из внешнего положения, но показывают желательные и возможные параметры развития страны при данных

конкретных условиях ее геофизической и геополитической адаптации, степени социальной консолидации и уровня институционального развития.

Никакое государство не может рассчитывать на успешное, длительное развитие, если оно не имеет четко поставленных целей и не осуществляет деятельность, направленную на их достижение. Государство, не способное разработать собственный проект или добиться его реализации, утрачивает свой суверенитет и становится частью чужого национального или цивилизационного проекта в качестве колонии, протектората, субъекта федерации, неравноправного союзника и т.д. Политический проект как предназначение и цель пути развития социально-исторического организма, когда он ясно сформулирован, выполняется и дает возможность всем социальным группам, политическим и общественным организациям, гражданам четко обозначенный ориентир, достижение которого составляет для них высший смысл коллективного существования, что в свою очередь позволяет широким массам, прежде всего, научному и экспертному сообществам, общественности принимать участие в разработке этого проекта и мобилизации всего общества на его реализацию.

Подведем итоги. Функция интеграции, обеспечивая консолидацию общества, его коллективную идентичность, служит социальной основой единства и целостности государства; функция институционализации обеспечивает нормативное и организационное единство и устойчивость государства, гарантируя верховенство государственной власти внутри страны (внутренний аспект суверенитета); функция адаптации обеспечивает адекватное приспособление государственного организма к геофизической и геополитической среде, предопределяя его внешний суверенитет; функция целедостижения гарантирует суверенное состояние государства в перспективе его исторического будущего.

Эти функции можно назвать *органическими* функциями государства. Они органичны для него как социально-политического организма. Все другие функции государства, функции верховной власти, государственного аппарата и его органов представляют собой лишь их продолжение и развитие либо являются составными операционными частями процедур их реализации и должны рассматриваться с точки зрения того, какой вклад они вносят в процесс реализации органических функций.

¹ См.: *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 190–191; *Каск Л.И.* Функции и структура государства. Л., 1969. С. 9; *Черноголовкин Н.В.* Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 7.

² См., например: *Байтин М.И.* Указ. раб. С. 216–217; *Марченко М.Н.* Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 1: Государство. М., 2007. С. 261.

³ См.: *Челлен Р.* Государство как форма жизни. М., 2008. С. 85–93.

⁴ *Поляков А.В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. СПб., 2003. С. 521.

⁵ См.: *Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В.* Эволюция понятия системы // Вопросы философии. 1998. № 7. С. 170–179; *Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин А.Г.* Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978. № 8. С. 39–52; *Черногор С.А.* Введение в синергологию и сложные системы моделирования. М., 2008. С. 34–40.

⁶ *Туманов С.Н.* К вопросу о понятии и структуре функций государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 4 (18). С. 40–41.

⁷ *Поздняков Э.А.* Философия государства и права. М., 1995. С. 39.

⁸ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 123.

⁹ См.: *Валлерстайн И.* Мир-система Модерна. Т. 1: Капиталистическое сельское хозяйство и истоки европейского мира-экономики в XVI веке. М., 2016. С. 43–44.

¹⁰ *Bull H.* The Anarchcal Society. A Study of Order in World Politics. London: McMillan. P. 17.

¹¹ См.: *Аттали Ж.* Краткая история будущего. СПб., 2014. С. 167–265.

¹² *Леонтьев К.Н.* Византизм и славянство // Леонтьев К.Н. Восток, Россия и Славянство: Философская и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891). М., 1996. С. 129.

¹³ См.: Там же. С. 129–130.

¹⁴ Там же. С. 130.

- ¹⁵ Цит. по: Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В.И. Добренкова. М., 1994. С. 382.
- ¹⁶ См.: Философский энциклопедический словарь / редколлегия С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. М., 1989. С. 719.
- ¹⁷ Мертон Р.К. Указ. раб. С. 414.
- ¹⁸ Шмитт К. Понятие политического. СПб., 2016. С. 293.
- ¹⁹ См.: Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 47.
- ²⁰ Там же. С. 47.
- ²¹ См.: Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997. С. 15–19.
- ²² URL: ru.wikipedia.org/wiki/интеграция; slpvo-rus.ru/index.php (дата обращения: 01.11.2016).
- ²³ См.: Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 535–545; Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 2: Зарубежная политическая мысль XX в. М., 1997. С. 644–647; Категории политической науки: учебник. М., 2002. С. 266–267.
- ²⁴ Парсонс Т. Указ. раб. С. 20.
- ²⁵ См.: Категории политической науки: учебник. С. 122–123.
- ²⁶ Фукуяма Ф. Государственный порядок. М., 2015. С. 563.
- ²⁷ См.: Дугин А.Г. Геополитика: учебное пособие для вузов. М., 2011. С. 33–35.
- ²⁸ См.: Ионин Л.Г. Апдейт консерватизма. М., 2010. С. 123–125.
- ²⁹ См.: Дугин А.Г. Геополитика: учебное пособие для вузов. С. 11.
- ³⁰ См.: Владимиров А.И. Основы общей теории войны: в 2 ч. Ч. 2: Теория национальной стратегии: основы теории практики и искусства управления государством. М., 2013. С. 421–422; Дугин А.Г. Указ раб. С. 38–39, 98–99.
- ³¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Введение (из экономических рукописей 1857–1858 годов) // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 12. С. 717; Ленин В.И. Конспект книги Гегеля «Наука логики» // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 29. С. 171.
- ³² Подробнее об этом см.: Грачев Н.И. Суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М., 2009. С. 16–35.
- ³³ Дугин А.Г. Философия политики. М., 2004. С. 17.

И.Н. Сенякин, Н.И. Сухова

НЕИСПОЛНИМЫЕ НОРМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В статье анализируется особая разновидность правовых норм, которые не исполнимы или трудно исполнимы на практике. Раскрываются их особенности, содержание и проблемы практической реализации.

Ключевые слова: неисполнимые нормы, законодательства, субъективные права, юридическая обязанность, юридические коллизии.

I.N. Senakin, N.I. Suhova

UNENFORCEABLE RULES OF RUSSIAN LAW

The article analyzes a special kind of legal rules that are impractical or difficult enforceable in practice. Their features are disclosed, the contents and problems of practical implementation.

Keywords: unenforceable rules of law, subjective right, legal obligation, legal conflicts.

Российское законодательство — сложное и многогранное явление. В нем находят свое отражение различные процессы социально-экономического, политического и правового развития нашего общества. На практике постоянно возникают ситуации, нуждающиеся в регламентации ряда правовых предписаний, среди

© Сенякин Иван Николаевич, 2017

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Сухова Надежда Ивановна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

которых особое место занимают неисполнимые нормы¹. Они представляют собой своего рода нейтрализаторы, нарушающие нормальный процесс правовой регламентации общественных отношений.

Упорядоченность в социальных связях достигается целой совокупностью правовых средств, их взаимосвязанностью и бесперебойной очередностью вступления в работу. Часто для достижения максимального эффекта применения одного средства недостаточно. В любом случае чем стройнее система средств правового регулирования, тем больше шансов получить запланированный результат и рассчитывать на установление качественного и устойчивого порядка и его сохранение. Отсутствие в этой системе хотя бы одного необходимого элемента или дефекта ведет к парализации работы всей системы средств.

Правовые нормы, являясь генеральными и исходными средствами упорядочения общественных отношений, как и другие средства, должны быть реальными, адекватными уровню отношений и пригодными к использованию в процессе правового регулирования. Нарушение этого простого требования возвращает общественные отношения к первоначальному состоянию, а весь процесс их регламентации — к исходной точке отсчета. Неисполнимые нормы — не исключение. Их появление и присутствие в системе средств правовой регламентации делает систему дефектной и нейтрализует процесс регламентации.

Как объяснить появление неисполнимых норм? Как они связаны с процессом правового регулирования? Можно ли найти ответы на поставленные вопросы в уже существующей теории правового регулирования общественных отношений? Попробуем разобраться.

Решение вопросов эффективного правового регулирования на практике, по справедливому замечанию С.С. Алексеева, послужило предпосылкой разработок научной конструкции, показывающих путь действия права, — механизма правового регулирования², который представляет собой поэтапное и совокупное действие юридических средств, направленных на упорядочение общественных отношений. Ученый также обращает внимание на очень важный для организации эффективного упорядочивания отношений момент, а именно на содержание правового регулирования и его основные направления. Также отмечается, что пути воздействия права на общественные отношения зависят от уровня развития экономического базиса и от того, какое правовое регулирование оно требует: одни отношения необходимо закрепить и упорядочить, другие — нуждаются в развитии, третьи — испытывают сбой и нарушения, а потому требуют защиты вплоть до реализации государственного принуждения. Определяющее значение в этом имеют субъективные права и юридические обязанности, которые, сочетаясь определенным образом, в большинстве случаев выступают достаточными основаниями, чтобы сформировать и претворить в жизнь требуемое поведение. Так, при решении задачи закрепления и упорядочения общественных отношений используется тип связи субъективных прав и юридических обязанностей, при котором одним лицам предоставляется право на положительное действие, а на других возлагается пассивная обязанность — воздержаться от совершения каких-либо действий. В этом случае определенный комплекс общественных отношений получает свою юридическую форму.

В ситуации, когда необходимо способствовать развитию общественных отношений, используется иной вариант построения субъективных прав и юридических обязанностей: в структуре субъективного права главным становится

правомочие требовать от другого лица активного поведения по исполнению возложенной на него обязанности. В этом типе связей роль первой скрипки играет именно субъективная обязанность совершать активные действия.

Этот вариант связей субъективного права и субъективной юридической обязанности состоит в том, что лицо, нарушившее определенный порядок развития отношений, обязано претерпевать негативные для себя последствия, предусмотренные санкциями правовых норм, а компетентные органы применяют меры государственного принуждения, способствуют устранению негативных явлений из социальных связей и их защите³.

С.С. Алексеев прав в том, что именно второй тип связей субъективного права и юридической обязанности обеспечивает развитие общественных отношений или стимулирует развитие какой-то определенной их составляющей. Именно посредством предписания совершить действие (субъективной обязанности) лицо побуждается к осуществлению необходимого положительного действия, обязано его совершить, а не получает возможность вести себя по своему усмотрению в соответствии с предоставленным правом. Право становится средством, обеспечивающим развитие общественных отношений постольку, поскольку «на данном участке общественной жизни лица не просто вправе действовать определенным образом, но и обязаны к положительному поведению»⁴.

Поэтому при определении характера предписания правовой нормы и ее содержания компетентным правотворческим субъектам необходимо соотносить состояние блока предмета правового регулирования, пути его модернизации или изменения со средствами решения регулятивной задачи, обращать внимание на те социально полезные и юридически значимые результаты, которые они хотели бы в итоге иметь. Только при учете указанных обстоятельств возможно создание обеспечивающего прогрессивное движение права.

Используя эти аргументы и выводы в качестве основы и отправного пункта, можно выделить следующие особенности неисполнимых норм, определить наиболее существенные ошибки при конструировании и проблемы теории права, с которыми связаны или причинами появления которых выступают вопросы неисполнимости правовых предписаний:

1. Своеобразие предписания, содержащегося в рассматриваемых нормах заключается в том, что они обязывают субъектов отношений совершать необходимые действия или воздержаться от их совершения. Обязывающие нормы реализуются в форме исполнения, которая предполагает либо активный, либо пассивный вариант поведения обязанного лица. Форма реализации права уже указывает на то, что неисполнимые нормы — обязывающие.

Практика модернизации некоторых сфер общественных отношений, которая формируется в последнее время, анализ динамики в действующем законодательстве, связанной с изменением его содержания или появлением новых нормативных правовых актов, свидетельствует о том, что задача развития общественных отношений решается путем использования обязывания как средства правового регулирования. Например, одним из недавних мероприятий по упрощению разрешения споров явилось закрепление возможности проведения примирительной процедуры — медиации. Несмотря на распространенность указанной процедуры в правовых системах западных стран и на накопленный опыт, в условиях отечественной правовой практики она приживается с трудом. Видимо, должен пройти не один год, чтобы система медиации заработала. Однако обращает на

себя внимание то, что ее *развитие* и *распространение* ставятся в зависимость от *исполнения обязанности* судьями, рассматривающими спор, объяснять сторонам их право на возможность разрешения спора в рамках примирительной процедуры.

Усиление борьбы с коррупцией в сфере государственной службы сопровождается появлением ряда обязывающих предписаний, включенных в нормативные акты впервые: обязательное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, обязанность государственных служащих предоставлять декларации о своих доходах и доходах членов их семей и ряд др.

Движение конкретного правоотношения также зависит от обязывающих предписаний и от их исполнения, несмотря на то, что правоотношение — связь двух или более лиц. Реализация уполномоченным лицом одного или нескольких правомочий возможна только при условии, что предусмотрена соответствующая обязанность, носитель которой готов и имеет возможность ее выполнить, обеспечив тем самым и реализацию субъективного права, и развитие правоотношения.

Однако обязывающее предписание не всегда может быть исполнено, например, в силу отсутствия соответствующей процедуры или коллизий норм права, что сразу же создает предпосылку образования неисполнимых предписаний. Из двух указанных причин неисполнимости правовых норм их коллизионность, пожалуй, выступает самым изученным как в общей теории права, так и в отраслевых науках, явлением.

Коллизии в праве проявляют себя двояким образом. С одной стороны, они объективированы многогранностью общественных отношений, которые требуют дифференцированного правового регулирования с применением различных методов. К тому же они более динамичны, чем законы, их опосредующие. Свое влияние оказывают несовпадение и подвижность границ между правовой и неправовой сферами.

Все это делает юридические коллизии в какой-то мере неизбежными и естественными. Более того, как считает Ю.А. Тихомиров, было бы упрощением оценивать их только как сугубо негативные явления. По его мнению, коллизии нередко несут в себе положительный заряд, ибо служат свидетельством нормального процесса развития или же выражают законное притязание на новое правовое состояние. С этим выводом трудно не согласиться. Кроме того, названный автор выделяет следующие признаки, присущие юридическим коллизиям: законная процедура рассмотрения; использование и оценка доказательств в юридическом споре; наличие органа, уполномоченного разрешать коллизии; признание обязательной силы решений по данному спору как в силу достигнутого согласия, договоренности, примирения сторон, так и императивных предписаний соответствующего органа; компенсация, т.е. применение санкций и возмещение ущерба (упущенной выгоды), восстановление прежнего юридического состояния одного или всех субъектов⁵.

В природе нет правовых систем, которым не были бы свойственны коллизии правовых норм. Среди предпосылок возникновения несогласованностей между правовыми предписаниями можно назвать следующие: несовершенство законов, судебные ошибки, произвольное толкование Конституции РФ и других актов, выход отдельных органов за пределы своих полномочий, слабое и неполное правовое регулирование определенных сфер, отступление от действующих норм,

текстовые ошибки, недостатки в организации правотворческой деятельности, сознательное запутывание законодательства в корыстных целях.

Кроме того, причины юридических коллизий можно классифицировать на социально-экономические, политические, идеологические, правовые и т.д.

Н.А. Власенко все причины возникновения коллизий подразделяет на объективные и субъективные. К объективным он относит те, которые не зависят от воли законодателя и связаны с динамикой правоотношений во времени, протяженностью отношения в пространстве, необходимостью их дифференцированного регулирования; к субъективным — нечеткое разграничение законодательной компетенции, недостаток информации о правовой урегулированности какого-либо вопроса и т.д.⁶

Весьма разнообразна видовая характеристика правовых противоречий. С учетом мнений ученых по этой проблеме можно выделить следующие коллизии: между нормами права и их структурными элементами; между нормативно-правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и актами органов местного самоуправления различных уровней; между законами; законами и подзаконными актами; между федеральными актами и актами субъектов федерации; между нормами текущего законодательства и нормами Конституции РФ; между нормативно-правовыми актами и актами толкования; особый вид юридических коллизий — коллизии статуса государственных органов и должностных лиц и многие др.

С другой стороны, юридические коллизии носят негативный характер и создают определенные неудобства в правоприменительной практике, затрудняют пользование законодательством рядовыми гражданами, культивируют множественные конфликтные ситуации в сфере правового поля России⁷. Регулирование одних и тех же общественных отношений несколькими противоречащими друг другу актами дает правоприменителю возможность не исполнять ни одного. Поэтому предупреждение, локализация этих аномалий — важнейшая задача юридической науки и практики⁸.

К сожалению, в одночасье справиться с указанными проблемами практически невозможно, ибо названные изъяны — постоянный спутник российского законодательства. Именно в этом заключается их опасность. Коллизии существуют не только между отдельными отраслями права, которые в последние годы развивались разными темпами, но и между конкретными нормами внутри одного закона. Противоречивость законодательства все больше затрудняет их реализацию. Она служит также питательной средой для злоупотреблений и коррупции в системе государственной власти.

Побочными явлениями юридических коллизий в праве выступают его разбалансированность, тавтологичность норм, их неисполнимость.

Признание коллизий проявлением дефектности системы права, по известным причинам, не может стать средством избавления от них, поскольку причины возникновения этого дефекта во многом объективны. Однако их негативное влияние на реализацию права и ее эффективность многолико. Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что они могут стать причинами появления неисполнимых норм. Примером, как нельзя кстати, служит признаваемая разновидность коллизий управомочивающих и обязывающих норм. Так, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа пришел к выводу о наличии коллизии законов, заключающейся в том, что в соответствии

с п. 1 ст. 172 Налогового кодекса РФ поставщики товаров (работ, услуг) обязаны выставлять счета-фактуры с выделением в них НДС, а покупатели вправе получать налоговый вычет в виде сумм уплаченного налога. Однако согласно Федеральному закону от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» поставщикам, участникам особой экономической зоны предоставляется льгота в виде освобождения от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет⁹. В такой ситуации затруднительное применение не только обязывающей, но и управомочивающей нормы по причине исключения положения одной нормы положением другой.

Часть 4 ст. 86 Уголовного кодекса РФ определяет обязанность исчислять срок погашения судимости, исходя из фактически отбытого наказания с момента освобождения от отбывания основного и дополнительного видов наказания, если осужденный в установленном законом порядке был досрочно освобожден от отбывания наказания, или неотбытая часть наказания была ему заменена более мягким видом наказания. В процессе исполнения этого предписания возникает вопрос о виде досрочного освобождения от наказания. Одним из видов освобождения от отбывания наказания является условно-досрочное освобождение. О нем в анализируемой норме не упоминается. Однако при условно-досрочном освобождении испытательный срок, как и испытательный срок при условном осуждении, является сроком судимости. Порядок установления срока судимости при замене неотбытой части срока наказания иной, а срок судимости определяется видом наказания. Исходя из проведенного анализа содержания статей уголовного закона, следует, что предусмотренная ч. 4 ст. 86 обязывающее предписание невыполнимо.

Еще один пример из практики деятельности мирового судьи. По результатам рассмотрения дела мировой судья выносит решение, которое может состоять только из резолютивной части. В течение 5 дней заинтересованные лица могут подать заявление о подготовке остальных частей решения. Суд готовит эти решения, обязанности по осуществлению правосудия считаются выполненными надлежащим образом без нарушения процессуального закона, прав и законных интересов лиц, участвующих в деле. Между тем события могут развиваться следующим образом. По просьбе ответчика, не участвовавшего в процессе и поздно получившего резолютивную часть судебного решения, необходимо восстановить 5-дневный срок на обжалование и подготовку мотивировочной части решения. Мировой судья, вынесший резолютивную часть решения, назначен федеральным судьей. В этом случае подготовить решение в полном объеме не представляется возможным, процедура выхода из создавшейся ситуации законом не предусмотрена и в практике не сложилась, т.е. налицо неисполнение обязанности и неисполнимая норма.

Отсутствие процедуры исполнения обязанности может не только препятствовать исполнению обязывающего предписания, но и служить причиной признания его исполнения ненадлежащим, что само по себе «чистым» неисполнением не является, но и «чистым» исполнением вряд ли может быть признано. Так, в уголовно-процессуальном законодательстве существует пробел в вопросе о сроках уведомления заявителя о разрешенном ходатайстве, о результатах рассмотрения жалобы прокурором, руководителем следственного органа, о результатах рассмотрения сообщения о преступлении, о возбуждении уголовного дела.

Согласно ст. 6.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ уголовное судопроизводство осуществляется в разумный срок и в сроки, установленные настоящим Кодексом. Между тем сроки уведомления заявителей (а также иных лиц в случаях, установленных соответствующими статьями) не определены, что делает соответствующие нормы фактически неисполнимыми и является серьезным коррупциогенным фактором, возможностью злоупотребления полномочиями.

2. Отсутствие процедур реализации обязывающих норм выводит нас на еще более важную проблему — появление неисполнимых норм, как и иных дефективных предписаний. Чаще всего в современной юридической науке и практике о механизме реализации норм права говорят, когда исследуют управомочивающие предписания, что вполне объяснимо общей тенденцией признания прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. Отмечается, что одной из первоочередных проблем построения правового государства является отсутствие налаженного механизма, обеспечивающего не только реализацию прав человека, но и их защиту, о чем упоминалось выше. И очень редко говорят о механизме реализации обязанностей гражданина, возможно, потому, что обязанностей не так много и они не являются высшей ценностью. Тем не менее, обязывающие предписания так же, как и управомочивающие, нуждаются в механизме реализации, отсутствие которого становится причиной неисполнения правовых норм и сбоев в правовом регулировании и развитии общественных отношений.

Если не вдаваться в более мелкие подробности механизма использования права, т.е. реализации управомочивающего предписания, то он весьма прост и состоит либо в пассивном поведении лица, не связанного ни с каким заявлением разного рода притязаний, либо, когда последнее заявило о своих намерениях, в механизме должна присутствовать обязанность контрагента, которая и служит обеспечивающим средством в механизме реализации права.

Механизм реализации обязывающего предписания более сложный. Необходимо отметить, что исполнение обязанности субъектом правоотношения в пассивной форме происходит¹⁰ упрощенно (например, когда обязанная сторона гражданского правоотношения не должна препятствовать носителю субъективного права пользоваться каким-либо благом). Когда обязывающее предписание сконструировано так, что для его исполнения требуется совершение активных действий, в механизме его реализации необходимо, как ни странно, право, имеющее отлаженный механизм реализации. Получается, что обязанность в активной форме может быть реализована через право обязанного лица, которое обеспечивается обязанностью другого лица. Цепочку реализации обязанности схематично можно представить следующим образом:

Обязанность, подлежащая исполнению → право носителя обязанности (со своим механизмом реализации) → обязанность другого лица → ответственность за неисполнение обязанности первого обязанного лица.

Обратимся к практике функционирования органов местного самоуправления, в частности к осуществлению ими полномочий, переданных органами государственной власти. По действующему законодательству каждое переданное полномочие должно быть обеспечено необходимым и достаточным объемом материальных средств, выделяющихся из бюджета уровня, соответствующего уровню органов государственной власти, передающих полномочия¹¹. В этом случае обязанность органом местного самоуправления может быть исполнена надлежащим образом, если у него есть право пользоваться материальными

средствами. Отсутствие последних и нарушение законодательства, предусматривающего правила наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, — основная проблема взаимоотношения муниципальной и государственной властей.

Еще пример. В соответствии со ст. 137, 145 Жилищного кодекса РФ на общем собрании членов ТСЖ утверждаются годовой план содержания и ремонта общего имущества, а также смета доходов и расходов на год, а на ее основании — размер платежей и взносов для каждого собственника помещения в соответствии с его долей в праве общей собственности на общее имущество. Расходы на содержание и ремонт общего имущества определяются годовым планом работ. При составлении последнего и перечня мероприятий по содержанию и ремонту общего имущества управляющей организацией возможны просчеты, ошибки и пр. Рост расходов на запланированные мероприятия, необходимость их выполнения, не включенные в годовой план по той или иной причине, обуславливают недостаток финансирования ТСЖ и не являются поводом для невыполнения таких мероприятий, что не снимает с ТСЖ ответственности¹². У ТСЖ нет права корректировать составленный план и конкретные мероприятия. Даже если общее собрание постановило, что собственники помещений не будут оплачивать необходимые ремонтные работы, ТСЖ все же обязано их выполнить.

С учетом изложенного укажем, что основная ошибка при конструировании обязывающих предписаний, впоследствии делающих их неисполнимыми, — заключается в отсутствии у носителя обязанностей права в механизме их реализации.

3. Сбои в механизме реализации неисполнимых норм влекут возникновение юридической ответственности. Если управомоченное лицо не реализует свое право, привлечь его к ответственности невозможно. В качестве негативного последствия для носителя права выступает неудовлетворение его потребностей, неосуществление его интереса. А вот для обязанного лица за неисполнение обязанности как средства, обеспечивающего реализацию права, возникает именно ответственность, причем как при условии исполнимости (например, в случае проявления халатности), так и объективной неисполнимости обязанности. Например, модель административной ответственности должностных лиц фактически исключает из состава ее основания субъективную сторону, не предусматривает оценку возможности или невозможности исполнения обязанностей. «Должностное лицо должно нести административную ответственность независимо от того, имелись ли у него реальные материальные или организационные возможности для исполнения своих обязанностей или нет»¹³. Такое положение дел имеет место не только в законодательстве, но и в практике государственной службы. Следует признать, что оно не способствует ни повышению качества государственных услуг, ни обеспеченности прав граждан, ни развитию государственного управления, но создает благоприятную почву для коррупции и явления, получившего наименование «обход закона», проблема которого заслуживает отдельного внимания.

4. Особенность неисполнимых норм состоит также в их отличии от «спящих» предписаний, которые к этому моменту стали, видимо, явными. Отметим, что и «спящие», и неисполнимые нормы — действующие, актуальные и подлежащие применению в соответствующих случаях. Это проявляется в следующем: а) «спящие» нормы выступают потенциальными носителями дефектов и изъянов,

препятствующих или затрудняющих их реализацию при наступлении условий, в то время как неисполнимые нормы — нормы с пороками содержания и реализации; б) «спящие» нормы по способу воздействия могут быть как управомочивающими, так и обязывающими, неисполнимые нормы имеют в содержании обязывающее предписание; в) функциональная характеристика «спящих» норм сводится, главным образом, к охранительной функции, неисполнимые нормы имеют общерегулятивную направленность.

5. Зависимость неисполнимых норм от иных предписаний, которые блокируют, нейтрализуют их реализацию, состоит в том, что нормы права действуют в системе, наиболее полно их регулятивные свойства проявляются при условии существования между ними такого рода связей, когда содержание одной нормы усиливается или обеспечивается содержанием другой, реализация одного предписания служит гарантией или условием реализации другого. Таковы правила действия системного образования — права.

Что же касается необходимых связей норм, требующих исполнения, то на первое место среди них выходят связи с процедурными, компетенционными и управомочивающими нормами права. Наличие всех их в системе права предотвращает появление неисполнимых норм, противодействует процессу реализации закона.

Таким образом, неисполнимые нормы можно определить как разновидность дефектных правовых норм, содержащих обязывающее предписание, имеющих затруднения в реализации из-за нарушения функциональных связей с другими элементами системы права, правил юридической техники, процедур и механизма их реализации, влекущих неисполнение или ненадлежащее исполнение юридических обязанностей участниками правовых отношений. В связи с этим можно заключить, что уровень развития и состояние правовой надстройки в целом и права в частности, несомненно, являются индикатором состояния всей общественной жизни, а потому важно заботиться не только о том, чтобы ставить далеко идущие социальные планы, но и о том, чтобы обеспечить качество правовой составляющей этого процесса. Эффективность правового регулирования зависит не только от того, насколько полно реализуются правовые возможности, но, очевидно, и от того, могут ли быть исполнены нормы, предписывающие лицам совершить положительные действия для достижения юридического и фактического результата, в т.ч. и в рамках реализации правовых возможностей. Исполнимость нормы — проблема, тесно связанная сразу с несколькими важными для теории права и практики правового регулирования блоками вопросов: качеством правовых норм, эффективностью правового регулирования, дефектами правового регулирования, механизмом действия права, обходом закона, формами реализации права, правомерным поведением, ответственностью и др.

¹ См.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 204.

² См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования. М., 1966. С. 106–183.

³ См.: Там же. С. 23–28.

⁴ Там же. С. 25.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 99.

⁶ См.: Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 23–26.

⁷ Подробнее об этом см.: Байтин М.И. О некоторых коллизиях в сфере правового поля России и путях их разрешения // Право и политика. 2004. № 9.

⁸ См.: Матузов Н.И. Понятие и причины юридических коллизий // Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 407.

⁹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 июня 2006 г. № Ф03-А37/06-2/1595. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Так, в сфере гражданского права со времени римского права и на всем протяжении развития отечественной цивилистики обязанность отождествлялась с деяниями (активного или пассивного характера), формирующими определенное поведение конкретного деяния и имеющими направленность на достижение желаемого формально-юридического и фактического результата. См.: *Колодуб Г.В.* Проблема соотношения правовых категорий (явлений) «исполнение гражданско-правовой обязанности», «исполнение гражданско-правового обязательства» и «исполнение договора» // Юрист. 2013. № 24. С. 38–43.

¹¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2016. № 7, ст. 905.

¹² См. п. 3.3 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. 25 января 2013 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 5.

¹³ *Лунатов Э.Г.* Коррупционные риски в организации государственной службы Российской Федерации // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество: сборник научных статей. Саратов, 2015. С. 6.

М.В. Шугуров

ИДЕЯ ПРАВА: ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В статье рассматривается идея права как феномен правовой реальности, являющийся идеальным измерением и одной из форм последней. Большое внимание уделяется обоснованию философско-правового подхода к идее права, по сравнению с подходом теории права.

Ключевые слова: философия права, правосознание, идея права, справедливость, субъект права, правовая реальность.

M.V. Shugurov

IDEA OF LAW: ANALYSIS FROM THE VIEW OF THE LEGAL PHILOSOPHY

The article is devoted to considering the idea of law as a phenomenon of the legal reality acting in the kind of ideal dimension and one of the forms of the latter. Much attention is paid to justification of philosophical-legal approach to the idea of law in comparison with approach of the legal theory.

Keywords: legal philosophy, sense of justice, idea of law, justice, legal subject, legal reality.

Как известно, предметное поле философии права весьма многообразно и оформляется вопрошанием о смысле, предназначении и, безусловно, сущности права. К одному из наиболее ярких предметных аспектов философско-правового знания и познания относится идея права, локализуемая в правосознании, но вместе с тем объективирующаяся в той или степени в нормах, принципах и институтах действующего права, а также задающая направления правообразования и незримо присутствующая в процессе реализации права¹. Актуальность исследования данного правового явления связана с тем, что современное право претерпевает процесс динамичного усложнения и эволюции, что самым непосредственным образом затрагивает весь комплекс правовых идей. Однако анализ содержательного наполнения идеи права, представляющей собой интегральную систему идейного комплекса права, требует в качестве своего исходного момен-

© Шугуров Марк Владимирович, 2017

Доктор философских наук, профессор кафедры философии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: shugurovs@mail.ru

та понимание того, какова ее сущность и какое место она занимает в правовой реальности.

Усилия, которые предпринимает философия права в тесном взаимодействии с другими науками, изучающими право, предполагает дальнейшую концептуализацию данного правового явления, в философско-правовом ключе понимаемого как одна из форм правовой реальности наряду с миром знаковых форм (правовые нормы и законы) и миром взаимодействий между социальными субъектами (правовая жизнь), что позволяет понять право как единство смысловых (идеальных) и предметных моментов².

Решение указанных вопросов невозможно без исторического экскурса в суть проблемы. Идея права как одно из предметных полей философского анализа обязана своим происхождением тем усилиям по разграничению философского, с одной стороны, и теоретического и социологического подходов к праву — с другой, которые предпринимались в XIX в. Философия права в лице Гегеля стремилась приобрести самостоятельный дисциплинарный статус, что означало необходимость выделения собственно философско-правовой проблематики в самостоятельный раздел философии в условиях динамичного развития теории и социологии права. Демаркация различных наук о праве — социологии, теории права и философии права — основывалась на критерии предметности. В отличие от социологии и теории права философия права позиционировала себя как изучающая не действующее право, реальный правопорядок и правоотношения, правовые институты, а некие идеальные (идейные и ценностные) духовные начала, находящиеся в основе права.

В трактовке Гегеля идея права и предмет философии права совпадают. Разумеется, поле познавательных интересов современной философии права гораздо шире, но традиция выделять идею права, а равным образом правосознание в качестве предмета философско-правовой науки не утратила своего значения. В частности, на нее указывают современные российские правоведы, которые при рассмотрении предмета философии права обращаются к его трактовке у Гегеля и которые полагают, что именно в этом суть подхода к праву у философов в отличие, скажем, от историков, социологов и юристов³.

В том, что идея права выступает предметом философии права, нет ничего удивительного. Идея права охватывает наиболее общие моменты права, а философия как способ мышления как раз интересуется наиболее общими моментами. Тем не менее, коренной вопрос заключается в том, какова природа этого общего. Как отмечает Т.С. Лапина, «любомудрие анализирует не только и не столько необычайно многообразные конкретно-исторические формы правовой жизни в условиях различных общественных организмов, сколько то, какими они *должны быть*, ибо осмыслить право в качестве *родовой формы* общественной жизнедеятельности нельзя иначе, как лишь с позиций его общего *назначения*, его, если опять употреблять термин Аристотеля, *энтелехии*, т.е. с точки зрения его *идеи*»⁴. С нашей точки зрения, вряд ли целесообразно связывать идею только с тем, что должно быть, т.е. ассоциировать ее с неким должным образом права.

Конечно, при подходе к определению содержания понятия «идея права» следует учитывать, что оно возникло в лоне именно естественно-правового типа правопонимания, которое свидетельствует о правильном, должном праве, которым и является естественное право. К данной версии правопонимания, безусловно, относится в целом и гегелевская философия права. Однако у

Гегеля само содержание понятия «идея» заметно отличается от его трактовки у Канта. Если у первого идея права есть единство понятия права и его осуществления (идея — это логическая сущность саморазвивающегося понятия), то у второго — трансцендентальный регулятив, что в дальнейшем получило свое развитие в рамках неокантианской философии права у Р. Штаммлера и Г. Радбруха. В результате в неокантианской традиции идея сближается с идеалом права, наполняется преимущественно не абстрактно-логическим, а аксиологическим содержанием в его трансценденталистской трактовке. А идеал по вполне понятным причинам не может быть воплощен в действующем праве. В гегелевской традиции идея — понятие, воплощающееся в нормах и принципах позитивного права, т.е. в правовой материи, которая есть не нечто постороннее понятию права, а его объективация.

Представляется, что альтернативные трактовки идеи права во многом восходят к исходной многокомпонентности самого понятия «идея». Идея понимается как «первообраз», «замысел», «общий вид» чего-либо (skeleit outline). Она также может пониматься как воззрение, представление, отражающее обобщение опыта. Если исходить из признания многокомпонентности понятия «идея», то последняя совмещает в себе не только то, что должно быть, но и то, что есть. Это означает, что идея права есть образ, в котором присутствуют понятийно-абстрактные моменты, что позволяет ей пересекаться с понятием «право» (его сущностью, которое уже есть, а не просто должно быть), содержание которого стремится определить теория права. Кстати, такое понятие права также в свою очередь пересекается с идеей, содержит ее в снятом виде. Как отмечает В.С. Нерсесян, «в понятии права содержится вся юриспруденция *«от а до я»* (от исходной правовой идеи до ее воплощения в жизни — правовых законов в действии) как самостоятельная область научного знания...»⁵.

Вполне очевидно, что идею также можно мыслить как понятие права, однако от данного понятия в его теоретико-правовом смысле последнее отличает то, что оно является понятием о должном праве и апеллирует к другим аспектам права, т.е. вбирает в себя разнообразные, но тесно связанные категории — волю, свободу, справедливость и т.д., которые имеют ценностное содержание и которые, так или иначе, все-таки воплощаются в сущем, т.е. действующем праве. Не случайно еще на заре зарождения юриспруденции как самостоятельной науки и сферы общественной практики римские юристы связывали естественное право с категориями добра и справедливости, а право в его юридическом понимании — с пользой. Категории «свобода», «равенство» и т.д. воспринимаются сегодня не только как принципы права, но и как его основополагающие идеи, поскольку право — это не только механизм, но и идейный комплекс, в который входят идеи и формирующиеся на их основе идеалы как образы совершенства правовых явлений (правосудия, правовой культуры, права в целом). Как указывал П.И. Новгородцев, право отождествляется юристами исключительно с нормами положительными: идеальные же требования не представляют собой права в строгом смысле слова, а являются собой лишь проекты будущего права, что, однако, не умаляет их значимости для трансформации действующего права.

Таким образом, идею права не представляется возможным рассматривать как «сухое» понятие, ибо за многими указанными правовыми идеями и понятиями находятся ценности как собственно правовые, так и общесоциальные. Поэтому идея пересекается с правовым идеалом как образом желаемого права. Отсюда

идея права — это «звучащие» в понятийной форме смысл и ценность права, а правовые идеи — это «звучащие» ценности и смыслы права. Именно такой подход позволяет понять, почему зачастую идея следует в одной связке с понятием «идеал», к которому относят наиболее возвышенные ценности. Идея, а в еще большей степени идеал не представляют собой исключительно концептуального видения права, но выступают так же, как и ценности, ориентирами правореализации и правотворчества. Будучи результатом духовного освоения права, они служат способами духовного преобразования и совершенствования правовой реальности.

Идеал права всегда является возвышенным и часто контрастирует с правовой реальностью. Аналогично можно утверждать и об идее права: в действующем праве идея права и ее отдельные составляющие воплощаются с трудом либо в деформированной форме. Тем не менее, именно интуиция возможного иного положения дел побуждает мыслить право иначе, интенсифицировать его понимание. В этом усилии рождается идеал права, а также его идея, которая далее становится его порождающей формой, своего рода матрицей. Различие заключается в том, что если правовой идеал есть образ желаемого права, то идея права — образ должного права или, если быть более точным, образ права как особого должностования. В последнем превалирует рациональный момент, который, в частности, выражает отношение к праву не только как к заданности, т.е. тому, что должно быть в будущем, но и данности, которая уже есть в реальности и которой присущ такой атрибутивный признак, как принудительность. Как отмечает В.Н. Жуков, «можно сколь угодно долго доказывать, что суть права — это идея должного, идея свободы, идея самоценности личности и ее прав, но в истории человечества право всегда представало и продолжает представать в виде жесткого принудительного нормативного порядка, за нарушение которого карает государство. Пренебречь этой эмпирической данностью означает оказаться в плену грез и фантазий»⁶.

На это обстоятельство указывал и С.С. Алексеев: «...Право (притом позитивное, действующее право как людское творение) — это не просто и не только мысль. Не просто и не только идея и воля, суждение о должном и возможном поведении или о нормах вообще. Право в том или ином обществе — это на каждый данный момент внешняя реальность, строгая, объективная данность, которая имеет свое тело — *corpus juris*, как говорят юристы Древнего мира»⁷. При этом нельзя забывать о том, что у этого тела есть душа и более того — в нем есть дух (дух права). Конечно, он достаточно суров и ригористичен. Однако он смягчается, например, принципом гуманизма. Как бы то ни было, но реальное право не есть только принуждение, поэтому его идея включает в себя представление о другом элементе — свободе, которая не позволяет отождествлять право исключительно с принуждением и высокой степенью насильственности. Отсюда право как должное, по своей идее, сочетает в себе свободу и принуждение. Крайне необходимо, чтобы отношение между данными началами было разумным, что как раз предполагает наличие в идее права моментов правового идеала. В этой связи хотелось бы заметить, что субъекты правотворчества, исходя из того, что люди не могут или не хотят следовать нормам, формируют тот минимум требований, который можно поддерживать при помощи организованного принуждения. Однако этим должное содержание права не исчерпывается, т.к. предполагается свободное и добровольное следование нормам. В принципе представление о том, что нормы предполагают добровольное и принужденное исполнение,

характерна для любых нормативных систем. Идея же права предполагает «сжатое» понимание специфики именно правового должного, сферы его охвата и используемых средств.

В дополнение к сказанному в содержание понятия «идея» входит также отношение к действительности. Поэтому она соотносится с понятиями «смысл права», «смыслы права», тесно связанными с феноменом понимания права и оказавшимися сегодня в поле самого пристального анализа⁸. Идея права, трактуемая, например В.Н. Жуковым как объективация смысла и, более того, как регулятивный смысл, представляет, на наш взгляд, условие осмысленности и рациональности (прогнозируемости, целесообразности) права, в противном случае право превратилось бы в лабиринт, в котором трудно ориентироваться и невозможно жить. Данное замечание призвано подчеркнуть многоаспектность идеи права, из чего логически следует признание ее многофункциональности: во-первых, она позволяет понять, что есть право, а, во-вторых, служит ориентиром его преобразования. Ввиду того, что данный ориентир в определенной степени дистанцирован от действующего права, будучи укоренен в правосознании и, соответственно, правовой культуре, он обладает критическим потенциалом, какой свойствен естественному праву в отношении права позитивного. Таким образом, идея права может содержать разную интенсивность одобрения права либо разные формы его отрицания или признания в качестве неподлинного модуса бытия, что определяется не только личностными предпочтениями того или иного выдающегося философа или правоведа, но и содержанием права в конкретных исторических условиях.

Основываясь на сказанном, подчеркнем, что структурный каркас, содержательное наполнение и функциональное предназначение делают идею права достаточно сложным объектом философско-правового постижения. Однако в краткой формуле можно выразить сущностные признаки данного явления: идея права — это наиболее общее выражение сущности права, но с акцентом на его «проект» или задачу. Из этого следует, что идея права как уровень самых общих представлений о праве в общественном и индивидуальном правосознании не является безотносительной к праву, выступая некой фактичностью бытия права и данностью правосознания. В определенном смысле идея права (конечно, с учетом ее внутреннего многообразия) является формой права, понятой не как внешнее выражение, а как сущность или некая парадигма — «творящая форма бытия». Это означает, что она выступает активным элементом правовой реальности, т.е. права в его самом широком смысле слова, составляя идеальную сторону его бытия, в которой сочетаются смысло-ценностные и абстрактно-понятийные моменты.

Идея права как идеальная его сторона представлена также вариативными и инвариантными моментами. Первые обусловлены историческим развитием права и динамикой правовых идей, вторые — тем, что в основе права как родовой формы социального бытия находится такой идентификационный момент, как представление о праве как особом долженствовании. Это означает, что к идее права следует подходить с точки зрения историзма, поскольку историчны и философия, и социальный субъект, и субъекты права. Так, идея естественного права, претендовавшая на внеисторичность, так или иначе была историчной — возникла, утверждалась и возрождалась в определенных исторических условиях осознания недостатков позитивного права. Отсюда мы видим разные волны воз-

рождения данного подхода и его многочисленные версии, возникающие на его крутых исторических переломах, например, начала и середины XX в.

В связи с этим целесообразно задать вопрос: находятся ли в основе идеи права некие еще более фундаментальные идеи? Как следует из вышесказанного, в основании идеи права лежит наиболее общая идея должного, свойственная всем нормативным системам — морали, религии и, конечно же, праву. Таким образом, о праве можно судить как об идеальном бытии, «суть которого — долженствование (и это сфера долженствования конституирует человека как человека)»⁹. Представление о должном — начальный пункт, который далее институционально закрепляется и реализуется посредством специфических средств, идентифицируемых как правовые. Однако эти средства должны в той или иной мере уже существовать к моменту появления представления о должном. Применяя такой подход, отметим, что вопрос о том, что возникло вначале — право или его идея, оказывается бессмысленным. Они возникают по отношению друг к другу коррелятивно. Однако чисто логически идея, конечно же, воспринимается как источник формирования реальной системы права. Идея права глубоко детерминирована и иными идеями, возникающими в общественном сознании, связанными с различными социально-культурными процессами, главным образом с идеями справедливости, свободы, равенства, гуманизма и т.д., которые как бы предсуществуют по отношению к идее права, которая и есть на инвариантном уровне интегральное единство именно подобного рода идей.

Таким образом, рассмотрение структурных и онтологических аспектов идеи права не может быть оторвано от ее содержательных моментов. Право во многом является идеологическим феноменом: правовые идеи, а среди них — идея свободы, справедливости, равенства, человеческого достоинства, социального порядка и т.д., как бы собираются и концентрируются вокруг первоидеи — идеи права, постижение которой позволяет не только его оценить, но и увидеть перспективы его развития. Идею права в самом общем содержательном виде можно понимать как меру («право как мера...»). В наиболее общем плане идея права — это видение права как меры и свободы, и справедливости, и равенства, и ответственности. Поэтому прав Ю.А. Баскин, который указал на то, что и теория права, и философия права исходят из общей оценки права как меры справедливости и свободы¹⁰. Вместе с тем теория права далее совершает движение в направлении разработки понятия права, а философия права — в направлении концептуализации его идеи. Но в обоих случаях происходит генерирование множества правовых идей, возникающих благодаря усилиям юристов-отраслевиков и тех философов, которые не идентифицируют себя исключительно с философами права.

В итоге идея права при активном взаимодействии правовой идеологии и правовой ментальности по сути представляет собой не конкретные, наиболее общие концептуальные взгляды на право или их совокупность, а моменты их совпадения, имеющие смысло-ценностную нагруженность. Другими словами идея права избыточна, контекстуальна и не редуцируема к конкретным, тем более частным правовым идеям, но мы не можем сказать, что она как бы «распадается» на идеи справедливости, равенства, свободы и т.д., по-разному осознаваемые в тех или иных подходах к праву. Она — их сложное интегральное единство, элементы которого в большей или меньшей степени оказывают воздействие на

позитивное право. Моменты совпадения в разнообразных подходах обеспечивают внутреннюю коррелятивность богатейшего и избыточного поля правовых идей общим принципам права, обладающим не только мировоззренческой мощью, но и регулятивной функциональностью. Собранность идейного поля права предопределяет собранность, т.е. системность действующего права как регулятора общественных отношений, отличающегося сущностной разумностью — эффективностью и обоснованностью.

Для философии права идея права — это то же самое, что для Платона такая первоидея, как идея блага. Конечно, идея права, понятая как его парадигма, не может быть исчерпывающим образом определена, поэтому является, скорее, идеальным горизонтом, раскрывающим себя через всю совокупность правовых идей и концепций. Для философии права не существует такой задачи, как полная фиксация идеи права в том или ином идейном комплексе, характерном для той или иной философско-правовой концепции. Еще одна особенность философии права заключается в том, что идея права не рассматривается как то, что связано исключительно с действующим правом, она также находится за его пределами — в достаточно самостоятельной сфере правового мышления, сходной с самостоятельностью аксиосферы права.

Если в качестве сравнения брать теорию права, то даже в том случае, если имеет место признание идейно-смысловых и ценностных образований, то они преимущественно не рассматриваются в качестве права, а — в качестве компонентов, например, правовой культуры. Так, Л.С. Явич, полагавший необходимым отход от узконормативного правопонимания, выделял в качестве неотъемлемых компонентов правовой культуры ценностные ориентиры и идеалы. Однако он полагал, что эти феномены находятся вне права как сугубо юридического мышления, но служат началом законодательства и правосудия, имеют относительно самостоятельное существование и значимость, связаны с мировоззрением и разрабатываются на философском уровне. Еще более показательно, что он в качестве сущности права признавал не волю господствующего права, как это было принято в то время, а идею свободы. «Сущностью права является сфера свободы, получившая основание в исторически определенных формах собственности»¹¹. Такое признание глубоко символично — теоретико-правовая мысль возвращалась к своим философским истокам. Показательно, что Л.С. Явич признавал, что смысло-ценностный и идейный блоки разрабатываются философией. Следует также согласиться и с О.В. Мартышиным в том, что «толкование права (как официальное, так и неофициальное) обычно не обходится без обращения к философскому пониманию права и правовому идеалу»¹².

Таким образом, философские построения только на первый взгляд могут показаться «отвлеченными», т.е. оторванными от практики жизни и от самого права, хотя полностью избежать этого отрыва не всегда удается. Поэтому в качестве кредо философа права должен рассматриваться учет всех объективных условий формирования идеи права, которая к тому же имеет и инструментальные аспекты. Идея является тем общим, к которому не только восходит особенное, но и через которое это особенное и единичное познаются. Это — основание объективности и инструментальности, понятой в единстве практики осмысления права и практики его преобразования. Если идея права не обладает инструментальным аспектом, она обесценивается. Из этого следует, что философия права не только

изучает идею права, но и принимает активное участие в ее формировании в качестве образа, через который право познается и преобразуется. Дело в том, что установленное право, предполагающее единство прав и обязанностей, а также единство принуждения и стимулирования, не может не иметь некоего идейного контура. Данный контур не является сугубо философским, но в той или иной мере он преломляет влияние философско-правовых концептуализаций. Не является сугубо философским и долженствование, возведенное в норму, но значимость философского понимания долженствования заключается в проецировании того, каким должно быть идеальное право, какие соответствующие природе человека запреты и обязывания оно должно налагать на человека.

Конечно, для естественно-правовой парадигмы правопонимания, с которой связаны идеи свободы, справедливости, свободы, последние естественны для природы, права и социума. Тем не менее, эти идеи необходимо наполнять конкретно-историческим содержанием. В итоге пространство философии права — это плюралистическое пространство более или менее значимых идейных образов права, осуществляющих на той или иной мировоззренческой и методологической основе концептуализацию идеи права в ее структурном и содержательном аспектах. Каждый выдающийся философ права внес свой вклад в формирование концептуальной мозаики правовых идей. Но именно идея права, выступающая по большому счету системным единством правовых идей, служит призмой, через которую философы исследует право. Одновременно это приводит к возникновению феномена ответственности философии права, означающего, что при формировании своей идеи права или же тех или иных правовых идей философ права должен не только исходить из собственно философских идей, но также из целого ряда объективных оснований права, в т.ч. из народного менталитета, духа эпохи, наконец, принимать во внимание анализ действующего права. Одновременно с этим необходимым ориентиром выступает претворение баланса прагматизма и идеализма, сущего и должного.

Строго говоря, идея права в ее философско-правовом преломлении — это полисистемная совокупность наиболее общих философско-правовых подходов к праву, воплощающих результаты философствования о праве, в которых правовые идеи получают свое специфическое преломление в форме философского стиля мышления и которые можно сгруппировать на основании тех парадигм права, к которым они тяготеют. Пролиферация парадигм правопонимания в XX–XI вв., т.е. возникновение помимо уже ставших классических — естественно-правовой и нормативистской — также феноменологического, гендерного, постмодернистского, герменевтического, синергетического, экзистенциального типов правопонимания, означает привнесение новых сегментов в полисистемную общность правовых идей, усложняющих понимание идеи права и создающих мозаику ее образов. В результате философии права приходится заниматься исследованием природы и содержания, а также внутрисистемных взаимодействий, осуществляющихся в идейно-смысловом поле современного права.

Как и всякая идея, идея права не является только лишь замыслом: это зачастую в той или иной форме осуществляющийся замысел, но такой, который не может полностью осуществиться. В качестве примера можно привести идею естественного права, которое через воздействие на позитивное право отчасти является действующим правом. Поэтому за качество права, степень его адекватности потребностям общества и личности во многом ответственна

доминирующая и господствующая идея права. Во всяком случае у истоков правового прогресса находятся изменения в идейном пространстве права. Именно здесь формируются представления о том, каким право должно быть, а также то, кто должен быть субъектом права и каким он должен быть. Источником же правового прогресса в конечном счете является разрешение противоречия между идеей и реальностью права. Указанные противоречия между реальным, т.е. действующим правом и идеальным правом, должны выявляться, исследоваться и разрешаться как на уровне практической, так и теоретической юриспруденции, к которой относится философия права. При этом в качестве точки отсчета может быть как идея, так и реальность. Это означает, что развитие правовой реальности требует новых идей, которые стали бы ориентиром для воплощения предназначения права как родовой сферы социального бытия. И такие идеи рано или поздно появляются, но если их нет, а право требует новых векторов развития, то происходит его деградация. В качестве одной из идей, которые выводят право на новые витки прогресса, ныне стала идея прав человека, а также идея господства права, хотя, конечно же, правовой прогресс достигается именно на пути баланса между идеей права и идеей прав человека, ибо право не может быть только правом человека.

В процессе реализации идеи права происходит ее переход из возможности (идея возможного права) в действительность (идея действующего права). В последнем случае возникают условия для проверки задуманного проекта права, обоснованности его элементов. Данный момент был отчетливо осознан уже в дореволюционной юриспруденции¹³. Вместе с тем идея права даже в случае ее воплощения не может быть тождественна действующему праву, оставаясь избыточной и существуя идеально. Это свидетельствует о том, что уровни правового бытия не сводимы друг к другу. Как потенциальное, так и воплощенное бытие, идея права всегда идеальна. Вместе с тем, будучи содержательной формой, она обосновывает позитивное право, определяет его нормативную силу. Длительное время именно естественное право отождествлялось с идеей права и более того — рассматривалось как надпозитивное право. Вместе с тем можно ли согласиться с тем, что идея права есть право, в частности надпозитивное? Вряд ли. Идея права не есть право в узком смысле, но есть его проект и замысел, есть в некотором смысле его идеал. Все это подтверждается спецификой онтологического статуса идеи права: она есть сторона, элемент правового бытия, но не есть право как таковое в его узком понимании. По крайней мере, потому, что в ней отражается не только нормативная, но и ценностная сторона права.

Одновременно не следует забывать о том, что идея права не является исключительно предметом философско-правового созерцания: она обращена к субъектам права, в концентрированном виде являя им проект права. В данном контексте она *предшествует* праву. Это означает, что некое концептуальное построение претендует на свою объективацию, т.е. закрепление и воплощение в нормах и институтах права. Помимо этого, от самой правовой системы общества исходит стремление закрепить свою системообразующую идею, например, в форме конституционных идей и принципов. Без подобной общей идеи праву грозит распадение на фрагменты и прекращение существования в виде целостной реальности. Поскольку идея права обращена к субъектам права, то она включает в себя в т.ч. представление о субъекте права, его социальных, антропологических, ценностных аспектах, т.е. о том, *кто* может и должен быть, собственно, ее

носителем, и *кто* должен ее отстаивать. В понимании Г. Радбруха это — образ «правового человека».

Идея права коррелирует наличие в субъектах права ценностного сознания и в свою очередь апеллирует к нему. Именно через это ценностное сознание как раз и происходит ее реализация: непосредственно — в ценностно-правовом сознании субъекта права и далее опосредованно — в его нормативно-правовом сознании и нормах действующего права. Обращение к понятийной связке «идея права — субъект права» может быть обосновано и тем, что право в его разнообразных формах (договор, доктрина, обычай, закон) формируется не «чистыми» мыслями, а социально-правовыми субъектами, которые выступают носителями этих мыслей и концептуальных образов, и не только обладающими властными — правоустанавливающими — полномочиями, но и такими, которые реализуют право через свои действия как часть своего жизненного процесса. В этом тезисе мы стремимся утвердить подход, в соответствии с которым не только правореализация, но и правообразование под эгидой идеи права является достаточно децентрализованным процессом. В данном случае возникает прямой выход на идею коммуникации и гетерогенного понимания права. Вместе с тем пока что решающую роль в правообразовании играют субъекты правотворчества, наделенные властными полномочиями, но и они не могут не находиться под властным, пусть и незаметным для них самих воздействием философско-правовых идей как фундаментальных элементов политико-правовых концепций.

Итак, идея права — это не только концептуальный конструкт, но и смысловое ментальное состояние, являющееся необходимым элементом, во-первых, действующего права, а, во-вторых, правовой идентичности субъектов права и условием их юридической деятельности и правовой жизни. Идея права как его духовное измерение является одновременно формой, в которой прорастают правосознание и действующее право и которая предполагает борьбу за свое утверждение и развитие. И в этом активную роль играет философия права, являющаяся хранительницей идеи права и одновременно интеллектуальным пространством экспликации не столько основных понятий юридического мышления, сколько экспликацией его фундаментальных идейных оснований.

¹ См.: *Таймасханов У.Ш.* Правовой идеал и правовая идея в контексте правообразования, правореализации и толкования права // *Философия права.* 2014. № 2. С. 116.

² См.: *Максимов С.И.* Правовая реальность: опыт философского осмысления. Харьков, 2002. С. 161–163.

³ См.: *Мартышин О.В.* О концепции учебника теории государства и права // *Государство и право.* 2002. № 8. С. 60, 64; *Его же.* Совместимы ли основные типы понимания права? // *Государство и право.* 2003. № 6. С. 17, 19–20; *Нерсесянц В.С.* Философия права: либертарно-юридическая концепция // *Вопросы философии.* 2002. № 3. С. 12.

⁴ См.: *Лапина Т.С.* Философские основания права: современный вариант // *Российское право в Интернете.* 2009. № 5 (Спецвыпуск). URL: http://www.rpi.msal.ru/prins/200905_17lapina.html (дата обращения: 15.04.2016).

⁵ *Нерсесян В.С.* Право и правовой закон: становление и развитие. М., 2009. С. 8.

⁶ *Философия права: курс лекций* / отв. ред. М.Н. Марченко: в 2 т. М., 2011. Т. 1. С. 373.

⁷ См.: *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 114.

⁸ См.: *Гаврилова Ю.А.* Правовые ценности и смысл права // *Российский журнал правовых исследований.* 2015. № 3. С. 38.

⁹ *Философия права* / под ред. О.Г. Данильяна. М., 2005. С. 219.

¹⁰ См.: *Баскин Ю.Я.* Очерки философии права. СПб., 2006. С. 6.

¹¹ *Явич Л.С.* Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л., 1985. С. 35.

¹² *Мартышин О.В.* Совместимы ли основные типы понимания права? // *Государство и право.* 2003. № 6. С. 21.

¹³ См.: *Демченко Г.В.* Идея права с точки зрения категории возможности, необходимости и долженствования. Киев, 1908.

В.В. Елистратова**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

В статье обосновывается организующая роль правовой системы Евразийского экономического союза в процессе конструирования эффективной интеграционной модели; рассматриваются отдельные проблемы ее становления. Подчеркивается необходимость использования правового опыта межгосударственных структур постсоветского пространства и Европейского Союза.

Ключевые слова: евразийская интеграция, Евразийский экономический союз, правовая система, Европейский Союз, правовая политика, унификация, гармонизация.

V.V. Elistratova**THE FORMATION OF EURASIAN
ECONOMIC UNION LEGAL SYSTEM**

The article explains the role of organizing the legal system of the Eurasian economic union in the process of designing of effective integration model; separate problems of her formation are considered. The need of use of legal experience of interstate structures of the former Soviet Union and the European Union is emphasized.

Keywords: eurasian integration, Eurasian economic union, legal system, European union, legal policy, unification, harmonization.

Развитие современных интеграционных процессов и активное формирование наднационального права все больше становится своеобразным защитным механизмом для минимизации отрицательного влияния глобализации на деятельность государств и межгосударственных структур. В условиях глобализации и напряженной политической обстановки в мире отчетливо проявляется миссия Российской Федерации как естественного ядра объединительных процессов. Евразийская доктрина позиционируется сегодня в качестве одного из принципов внешней политики современной России. Одним из направлений реализации этого принципа выступает поиск оптимальных международно-правовых форм интеграционной политики России на постсоветском пространстве¹.

29 мая 2014 г. в Астане (Казахстан) подписан Договор о создании Евразийского экономического союза². С 1 января 2015 г. ЕАЭС начал функционировать в составе России, Белоруссии и Казахстана. Со 2 января 2015 г. членом Евразийского экономического союза стала Армения, а с 8 мая 2015 г. — Киргизия. Союз открыт для присоединения других участников.

Евразийский экономический союз имеет историческое значение для будущего его государств-членов. Это межгосударственное объединение с достаточными потенциальными возможностями сможет на равных конкурировать и сотрудничать с остальными полюсами современного многополярного мира, что выводит наши страны на принципиально новый интеграционный уровень и пробуждает к жизни совершенно иную геоэкономическую реальность XXI в.³ Не случайно Г.Л. Мурадов охарактеризовал ЕАЭС как «цивилизационный ориентир»⁴. Кроме того, формирующееся наднациональное право Союза характеризуется более

© Елистратова Валентина Владимировна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

глубокой интегрированностью правовых взаимоотношений стран-субъектов, что значительно усиливает их защитный потенциал в связи с угрозами глобального характера.

Евразийский экономический союз задуман, прежде всего, как пространство эффективного экономического взаимодействия. Это находит отражение в самом названии межгосударственного объединения. Создание экономических альянсов, союзов, объединений есть естественное проявление глобализации, поскольку ее самый мощный фактор — именно экономический. Экономическая интеграция государств позволяет путем объединения усилий заинтересованных государств достичь больших экономических успехов в каждом из договаривающихся государств. Достижения в сфере экономики, несомненно, повлекут за собой развитие интеграционных процессов и в иных областях сотрудничества, в т.ч. и политической, в рамках которой элементы наднациональности могут развиваться наиболее активно. Это достаточно ярко продемонстрировал Европейский Союз.

На современном этапе особую научную и практическую значимость представляет разработка проблем формирования правовой системы Евразийского экономического союза с целью создания механизма эффективного правового обеспечения деятельности новой наднациональной структуры на основе продуманной и обоснованной правовой политики с использованием правового опыта межгосударственных структур постсоветского пространства и Европейского Союза. Поскольку правовая система выступает как организующее начало правовой жизни общества, эта категория играет ключевую роль и в интеграционных процессах. Если правовая жизнь нового Союза — уже объективная реальность, то его правовая система еще не сложилась, она находится в стадии формирования.

Именно научная категория «правовая система» способствует более масштабному исследованию всех правовых явлений в обществе через призму социальной ценности. Содержание, роль и место основных структурных элементов единой правовой системы Союза следует рассматривать в их взаимосвязи, т.к. целостность правовой системы зависит от устойчивости этих связей. Правовая система как комплексная категория, представляя собой совокупность юридических явлений и включая юридические средства, дает возможность «анализировать, оценивать всю правовую реальность в целостном виде, а не отдельные ее компоненты»⁵. К ним относятся согласно наиболее распространенной точке зрения объективное право, юридическая практика (правотворческая, правоприменительная, судебная и др.) и господствующая правовая идеология⁶. Правовая идеология как составляющая правовой системы находит выражение в праве и правовой культуре общества. В юридической науке имеет место и более широкое понимание правовой системы, в соответствии с которым к структурным элементам правовой системы относят многие собственно правовые явления: всю совокупность правовых актов, правоотношения, субъективные права и обязанности, правовые учреждения, законность, ответственность, механизм правового регулирования, правосознание. Следует согласиться с авторитетным мнением Н.И. Матузова, согласно которому ни один юридически значимый феномен (момент, процесс, элемент, отношение, состояние) не может оставаться вне рамок правовой системы⁷.

Современное состояние исследования проблем евразийской интеграции характеризуется в основном наличием работ по изучению отдельных компонентов правовой системы Евразийского экономического союза, что явно недостаточ-

но для обеспечения положительной динамики интеграционных процессов. Системно-структурный подход к обозначенной проблематике призван обеспечить максимально глубокое понимание существующих в сфере евразийской интеграции реалий.

Без научного осмысления конкретных шагов по выстраиванию правовой системы Евразийского экономического союза реализация его целей и задач, а также определение перспектив дальнейшего развития представляются невозможными. Правовая система «нацелена на упорядочение юридической жизни общества»⁸, обеспечивает ее относительную стабильность. Она придает правовой жизни определенную структурную целостность⁹, что и обуславливает широкие потенциальные возможности в ходе дальнейшего развития интеграционных процессов в рамках Союза.

Формирование правовой системы ЕАЭС начинается с его правовой основы, поскольку правовые нормы являются системообразующим и цементирующим фактором правовой системы, т.к. выступают связующим звеном для всех других ее компонентов. Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, зона свободной торговли в рамках СНГ, Единое экономическое пространство активно способствовали становлению реальной правовой основы для функционирования Союза. Они заложили нормативно-правовой фундамент для Договора о Евразийском экономическом союзе, который является ядром его правовой системы.

В процессе создания единой правовой системы ЕАЭС первичным звеном должно стать именно союзное законодательство как ведущий фактор повышения качества правовой жизни. Правовая политика в сфере создания Союза направлена на формирование единой законодательной базы. Особое внимание необходимо уделить методологии формирования системы союзного законодательства. При построении современной системы правового регулирования следует отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы общего характера, как дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов¹⁰. Поскольку рассматриваемое межгосударственное объединение определяется как экономический союз, в первую очередь предполагается целый блок законов в сфере экономики. Здесь нужна строгая последовательность правотворческих шагов и четкая система действий. В основу союзного законодательства следует заложить стремление к оптимальному соотношению частных и публичных интересов.

Формирование единой правовой системы получит свое реальное воплощение в конкретных шагах государств-членов по унификации и гармонизации законодательства. Оптимальные способы сближения права ориентированы на согласование государствами-членами Союза принципов правового регулирования на основе норм международного права, определение этапов, способов и совместных мер по развитию национальных законодательств, курса на выработку общих правовых позиций.

Осуществление эффективной межгосударственной интеграции в рамках Евразийского экономического союза обязательно предполагает создание организационно-правового механизма гармонизации законодательства государств-членов. Опыт европейского межгосударственного объединения показывает, что именно законодательная деятельность органов ЕС на основе гар-

монизации права привела к наиболее высокой степени интеграции¹¹. Благодаря процессам гармонизации в рамках ЕС удалось создать общий, а затем единый рынок. Законодательная деятельность органов Евразийского экономического союза также потребует поиска соответствующих форм и методов гармонизации права.

Стремление к сближению, унификации и гармонизации права отражено в ст. 2 Договора о Евразийском экономическом союзе в ключевых понятиях единой, скоординированной и согласованной политики в рамках Союза. Под единой политикой понимается «политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных настоящим Договором, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий». Скоординированная политика означает «осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза». Согласованная политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагает «гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза». Очевидно, что сами процессы глобализации подсказывают средства оптимального правового регулирования деятельности ЕАЭС.

Основными наднациональными органами управления ЕАЭС являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия и Суд Евразийского экономического союза. Хотя Союз осуществляет свою деятельность на правах международной организации, можно с уверенностью констатировать, что его система наднациональных органов уже указывает на конкретную форму межгосударственного объединения. Степень присутствия конфедеративных и государствоподобных (федеративных) элементов, служащих проявлениями наднациональности, при условии эффективного функционирования ЕАЭС в перспективе будет, несомненно, возрастать¹².

Важнейшая проблема правового обеспечения деятельности и функционирования Евразийского экономического союза в его структуре — действенный наднациональный парламент. Здесь важно учесть явно недостаточную эффективность простой формы парламентского органа в практике СНГ и других региональных организаций на постсоветском пространстве, а именно органа межпарламентского сотрудничества. Его недостаток связан с рекомендательным характером принимаемых решений.

Евразийскому экономическому союзу требуется более «авторитетный» парламентский орган. Создание органа нового типа позволит придать необходимый импульс интеграционному процессу, особенно в части укрепления его правовой основы и повышения его легитимности, а также будет способствовать усилению демократических начал концепции организационно-правового механизма евразийской интеграции¹³. Опыт ЕС показывает, что формирование наднационального парламентского органа не должно приводить к полному исключению национальных парламентов из процесса подготовки и принятия решений в интеграционной организации, поскольку государства-члены не утрачивают своего суверенитета, а национальные парламенты сохраняют право контроля внешней политики своих государств.

В процессе выстраивания единой правовой системы ЕАЭС следует особо подчеркнуть роль правовой политики и ее форм реализации. Правовая политика как феномен практики и особо как фактор формирования правовой системы Евразийского экономического союза — достаточно гибкий процесс целенаправленной трансформации постоянно меняющихся социальных связей. Только с ее помощью возможно выстроить полноценную и эффективную правовую систему Евразийского экономического союза, организовать формирующееся евразийское правовое пространство. Научное осмысление сложной и многогранной природы правовой системы ЕАЭС через призму правовой политики направлено на активное внедрение научных результатов в практическую деятельность наднациональных органов и иных управленческих структур Союза.

При формировании правовой системы Союза особое значение придается выявлению эффективных средств юридического обеспечения деятельности новой наднациональной структуры на основе продуманной правовой политики в сфере создания самостоятельной и полноценной судебной системы, которая, будучи самостоятельной, сама является одной из составляющих общей правовой системы ЕАЭС. В рамках судебно-правовой политики необходимо создать эффективные механизмы разрешения неизбежных споров и разногласий между государствами-членами, а также определить меры их ответственности в случае нарушения установленных норм и принципов, определяющих положительную динамику евразийских интеграционных процессов. При разработке данных вопросов представляются полезными анализ и использование опыта Суда Европейского Союза.

Определяющую роль в становлении правовой системы ЕАЭС играет возрастающее взаимовлияние национального, международного и наднационального интеграционного права. Становление и развитие правовой системы Евразийского экономического союза целесообразно осуществлять подобно процессу становления правопорядка Европейского Союза. Детальный анализ правовой системы Европейского Союза предоставит возможность взвешенного восприятия существующих реалий с целью максимального соблюдения баланса интересов государств-членов ЕАЭС.

На современном этапе Концепция правовой политики Евразийского экономического союза могла бы стать единой моделью правового развития евразийской интеграции, программой согласованных действий, способной обеспечить достижение целей и задач объединительного процесса. Этот документ мог бы способствовать формированию правовой системы новой межгосударственной структуры.

Исследование проблем формирования правовой системы ЕАЭС направлено на расширение потенциальных возможностей конструирования оптимальной интеграционной модели, соответствующей целям и задачам евразийской интеграции. Определение путей становления правовой системы и форм реализации правовой политики Евразийского экономического союза обозначит четкие ориентиры позитивной правовой жизни интегрирующегося общества.

¹ См.: *Скуратов Ю.И.* Евразийская парадигма и некоторые проблемы интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) // Государство и право. 2015. № 2. С. 91.

² См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (в ред. от 10 октября 2014 г., с изм. от 23 декабря 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Мансуров Т.А.* ЕврАзЭС: от интеграционного сотрудничества к Евразийскому экономическому союзу // Международная жизнь. 2014. № 10. С. 33.

⁴ См.: *Мурадов Г.Л.* Кризис идентичности в Европе и на постсоветском пространстве: влияние на интеграционные процессы // *Международная жизнь*. 2014. № 1. С. 97.

⁵ См.: *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 94.

⁶ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1995.

⁷ См.: *Матузов Н.И.* «Правовая система» и «правовая жизнь»: теоретико-методологический аспект // *Ленинградский юридический журнал*. 2004. № 1. С. 13.

⁸ *Малько А.В.* Правовая система и правовая жизнь: проблемы соотношения конкурирующих понятий // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2014. № 2. С. 10.

⁹ См.: *Шиянов В.А.* Правовая система как организующее начало правовой жизни общества // *Политическая и правовая жизнь изменяющейся России: межвузовский сборник научных трудов* / под ред. Г.Н. Комковой, А.В. Малько. Вып. 1: Проблемы качества и стратегии развития. Саратов, 2007. С. 76.

¹⁰ См.: *Мазуренко А.П.* Актуальные проблемы правотворческой политики в Российской Федерации // *Правоведение*. 2009. № 5. С. 153.

¹¹ См.: *Доронина Н.Г.* Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // *Журнал российского права*. 1998. № 6. С. 58.

¹² См.: *Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* Право евразийского экономического союза: учебник. М., 2015.

¹³ См.: *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // *Журнал российского права*. 2012. № 8. С. 13.

Т.А. Желдыбина

ОБ ОСНОВНЫХ ТИПАХ ПРАВОПОНИМАНИЯ И ИХ ЗНАЧЕНИИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье анализируется роль основных сложившихся типов правопонимания для законотворческой деятельности. Особое внимание уделено позитивистскому, социологическому, интегративному типу и инструментальной теории права.

Ключевые слова: право, правопонимание, законотворчество, законодательство.

T.A. Zheldybina

ABOUT THE MAIN TYPES OF LAW UNDERSTANDING AND THEIR VALUE IN IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE ACTIVITY

In article the analysis of a role of the main developed right understanding types for legislative activity is given. The special attention is paid to positivistic, sociological, integrative type and the tool theory of the law.

Keywords: right, law understanding, lawmaking, legislation.

Создание современной теории механизма обеспечения процесса законотворчества возможно с учетом одного из ключевых факторов, влияющих на его эффективность — правопонимания. В рамках настоящей статьи исследуем вопросы современного правопонимания в контексте совершенствования законотворческой деятельности. Проблемное поле обозначенной темы огромно. В современной юридической науке правопонимание — одна из самых сложных и вместе с тем наиболее актуальных проблем, поскольку первостепенным для правоприменения и правотолкования является то, с каких позиций понимается право.

С точки зрения советского правоведа В.А. Козлова, правопонимание представляет собой конкретно выраженный стиль мышления в процессе правопознания¹.

© Желдыбина Татьяна Анатольевна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kigp@sgar.ru

В.С. Веденин замечает, что современное правопонимание представляется, с одной стороны, как некая научная категория, включающая в себя общность теорий, концепций, взглядов о сущности, смысле, природе права, представление о его конкретных проявлениях, функциях, месте в системе наук и ее связях с другими отраслями знаний. С другой стороны, правопонимание — это процесс и результат гуманитарной, мыслительной, целенаправленной деятельности человека познавательного характера, включающей в себя познание права, его восприятие (оценку) и отношение к нему как к целостному социальному явлению².

Вопрос правопонимания в аспекте процесса законотворчества имеет, прежде всего, научно-практическую значимость. И законодатель, и правоприменитель не должны расходиться во взглядах относительно конкретной нормы права. Отметим, что право в контексте рассмотрения проблем процесса законотворчества выступает в качестве формы регулируемых отношений, что определяет ключевое и доминирующее его свойство — формальную определенность.

Как верно заметил Н.А. Власенко, отрицать усилия ученых в поиске ответа на вопрос, что такое право и что является его основой с познавательных и прагматических позиций вряд ли целесообразно. Вместе с тем возникает вопрос о результативности научных исследований и их методологической эффективности³. Полагаем, что определенный результат может быть достигнут, если связать теоретический и даже «затеоретизированный» вопрос правопонимания с практикой законодательных решений.

Сложилась «классические» типы правопонимания. Для естественно-правовой теории, сформировавшейся на основе принципов всеобщности, универсальности, свободы, характерно различие права и закона. Позитивистский тип исследует формальную сторону права. Позитивное право существует в виде внешне объективированных юридических институтов и норм, выраженных в законах и других общеобязательных нормативных юридических документах. На основе методологии юридического позитивизма появилась нормативистская теория права, где право рассматривается как пирамида норм, установленных государством, во главе которой стоит основная — конституционная норма. Благодаря нормативистской теории стало уделяться больше внимания противоречиям в системе законодательства. Следующим известным типом понимания права является социологическое правопонимание, предполагающее включение в право наряду с нормами правоотношений, правосознания, судейского усмотрения. Для нас важен тот факт, что социологическое правопонимание лежит в основе признания судебного правотворчества, свободы судейского усмотрения. Последнее помогает найти альтернативное решение законотворческой проблемы.

Необходимо отметить, что за последнее 20-летие «классические» типы правопонимания претерпели существенные изменения, хотя, как указал О.В. Мартышин, «новые теории права» пока не поколебали авторитета классических типов правопонимания⁴.

В современной юридической науке существует многообразие мнений по поводу совместимости различных типов правопонимания. Одни ученые придерживаются мнения о дуализме естественного и позитивного права (С.С. Алексеев); другие предлагают интегративный подход к пониманию права, возникающий на основе диалога всех школ и течений в правоведении (В.В. Лазарев). А.В. Поляков выдвигает коммуникативную теорию, согласно которой право понимается с психологической, культурологической и праксиологической точек зрения.

Р.А. Ромашов приходит к выводу о том, что юридический позитивизм и социологическая юриспруденция достаточно тесно взаимосвязаны и могут рассматриваться в качестве составляющих единого типа понимания права, который он называет инструментально-функциональным⁵.

Существует концепция естественно-позитивного права, предложенная В.М. Шафировым. С его точки зрения, данный тип перспективен по той причине, что данная концепция снимает ограниченность различных школ правопонимания, дает возможность оттенить новые аспекты рассмотрения проблемы демократизации правотворчества, призванная способствовать принятию законов, в которых органически соединены естественное право и позитивное, т.е. содержание, исходящее из природы человека, и содержание, определяемое государством⁶.

Сформировалась и т.н. «постклассическая юриспруденция». Один из сторонников постклассической теории права И.Л. Честнов отстаивает точку зрения о том, что право представляет собой социальное явление, назначение которого проявляется в той роли, которую оно играет в социуме. Поэтому только с позиций общества можно обосновать право и привести аргументы в пользу того или иного типа правопонимания⁷.

Как альтернатива решению задач современной юриспруденции предлагается инструментальная теория права, которая, используя анализ правовых средств, помогает выявить основные закономерности развития и использования юридических механизмов на разных стадиях правового регулирования, включая элементы юридической техники.

Интерес и дискуссии в научной юридической среде вызывает интегративная юриспруденция, сложившаяся еще в XIX в. Данный тип правопонимания предполагает восприятие, синтезирование всех существующих концепций правопонимания. Интегративный подход к пониманию права связан с историческим. Конкретно-исторический подход обнаруживает разное содержание одних и тех же правовых феноменов. Конкретно-историческое исследование учитывает диалектику общего, особенного и единичного. И если единичное остается вне интеграции, то общее является ее воплощением⁸.

Каким образом интегративное правопонимание связано с процессом законотворчества? Его достоинства заключаются в возможности выделить главное — создать правовой закон как источник действующего права, соответствующий требованиям принципов права, не умаляя значение других источников — международных договоров, актов судебных органов и т.д. Интегративная юриспруденция позволяет анализировать процесс законотворчества без ограничения нормативно-правовыми актами, позволяя «раскрываться» другим формам права. Жизнеспособность и применимость интегративного типа правопонимания в условиях активизации динамики общественно-политического и правового развития уже не вызывает сомнений и подтверждается многочисленными научными разработками по данному вопросу.

С.П. Чередниченко замечает, что использование интегративного подхода к пониманию права соответствует признанию множественности форм права и согласуется с идеей судебного правотворчества⁹. Кроме того, вопрос о поисках путей современного правопонимания связан с неослабевающим интересом к судебной практике и судебному правотворчеству. Следует подчеркнуть, что тема правосудия и правопонимания достаточно актуальна для правовой науки.

Современный законотворческий процесс немислим без интегративной юриспруденции. Так, действующая Конституция РФ как нормативный правовой акт фундаментального характера основывается на интегративном подходе к пониманию права, т.к. наряду с выраженными позитивистскими идеями в ней содержатся положения нормативного характера, которые возводят в ранг общеобязательных естественно-правовые идеи и представления¹⁰.

Все чаще высказываются точки зрения о том, что легизм стал утрачивать свои позиции. Сегодня для российских юристов, по мнению И.И. Шувалова, позитивизм остается господствующей позицией. Между тем теория правотворчества не может принять в полной мере позитивистскую позицию. Она должна мыслить в перспективном плане, даже тогда, когда она репродуктивно принимает оправдавшие себя нормы после изучения последствий их применения в условиях прошедшего времени¹¹.

Научная полемика о сущности правопонимания долгое время сводилась к противопоставлению «узкого» и «широкого» типов понимания права. Очевидно, что юридическое позитивистское правопонимание, на базе которого и получила свое развитие современная теория законотворчества, при всех его положительных сторонах не может охватить многообразие правовой действительности, помочь найти ответы на актуальные вопросы, в т.ч. связанные с законопроектной деятельностью и правоприменительной практикой.

А.В. Цихоцкий анализирует проблемы правопонимания и право суда на нормотворчество и говорит о том, что неприемлемо постоянно находиться под опекой законодательной власти, требовать от нее разъяснений и указаний в отношении неясного положения в законе. С этих позиций нормативная теория слабо приспособляется к рыночной экономике, тем более в странах с огромными территориями, каковой является Российская Федерация¹². Так, например, анализируя законотворческий процесс с точки зрения инструментального подхода, его можно рассматривать как своеобразное законодательное проектирование. Законодатели выступают в роли проектировщиков правоотношений, определяют арсенал, набор правовых средств, который с максимальной эффективностью приведет к желаемому результату. С позиции инструментализма предлагается применение комплексного подхода к подготовке проектов законодательных актов: апробация результатов научной деятельности в процессе законотворчества, проведение аналитических исследований и изучение правоприменительной практики органами, осуществляющими законотворческую деятельность, правовой мониторинг, планирование законодательной деятельности, метод экспертных оценок, обоснование необходимости принятия нормативных актов и прогнозирование результатов их принятия¹³.

Законотворчество — всегда активный, целенаправленный процесс, его качество связано с принципами профессионализма, научности. Очевидно, не последнюю роль в создании, принятии и опубликовании нормативно-правовых актов играет правовое мышление практикующих юристов. Не стоит забывать, что законотворчество имеет творческий характер, интеллектуальную составляющую. Представители различных теорий выдвигают свою концепцию права. В зависимости от того, какая из теорий будет воспринята законотворческим органом, во многом будет зависеть то, какие правовые нормы будут сформированы и в каком направлении будет развиваться процесс законотворчества.

Личное субъективное оценочное отношение, мера свободы в процессе принятия новых правовых норм, переработке и отмене нормативно-правовых актов, правосознание субъектов правотворческой деятельности играют не последнюю (а иногда и ключевую) роль. Правопонимание всегда относительно, субъективно. Избежать содержательных ошибок, возникающих вследствие противоречий законотворчества как познавательного процесса, поможет тот тип правопонимания, которого придерживается законодатель. В конечном итоге от этого зависит престиж права. Но уяснение типа правопонимания субъектами законотворчества не должно быть оторванным от практической деятельности.

Тип правопонимания задает определенную динамику, направляя правоприменителя к поиску верного ответа. Современная модернизация в вопросах понимания права дает, на наш взгляд, необходимый импульс, позволяющий выстроить внутренне непротиворечивую теорию законотворчества. Законотворчество является комплексным, многогранным правовым явлением, в котором участвуют различные субъекты — органы государственной власти, негосударственные субъекты законотворчества. Изучение особенностей и основных проблем законотворчества без взаимосвязи с преобладающим типом правопонимания невозможно, тем более, что границы представлений о праве сегодня достаточно подвижны.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в условиях современного политико-правового развития, кроме уже устоявшегося юридического позитивизма, наиболее приемлемыми для решения важных законотворческих задач будут интегративный, социологический типы правопонимания, инструментальная теория права.

¹ См.: *Козлов В.А.* Проблемы предмета и методологии общей теории права. Л., 1989. С. 40.

² См.: *Веденин В.С.* Правопонимание и патентное право / под ред. А.В. Аверина. Владимир, 2007. С. 12.

³ См.: *Власенко Н.А.* Продуктивность правопонимания в юридической науке // Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции: к 60-летию Андрея Васильевича Полякова: в 2 т. Т. 1: Коммуникативная теория права в исследованиях отечественных и зарубежных ученых / под ред. М.В. Антонова, И.Л. Честнова; предисл. Д.И. Луковской, Е.В. Тимошиной. СПб., 2014. С. 337.

⁴ См.: *Мартышин О.В.* Классические типы правопонимания и «новые теории права» // Право Украины. 2011. № 1. С. 176.

⁵ См.: *Ромашов Р.А.* Совместимы ли позитивистский и социологический типы правопонимания? // История государства и права. 2003. № 6. С. 15.

⁶ См.: *Шафиров В.М.* Правопонимание, правотворчество в демократическом правовом государстве // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 518–520.

⁷ См.: *Честнов И.Л.* Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002. С. 6.

⁸ См.: *Лазарев В.В.* Избранные труды: в 3 т. Т. III: Из истории политической мысли. М., 2010. С. 204.

⁹ См.: *Чередниченко С.П.* Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 176.

¹⁰ См.: *Корнев В.Н.* Легальные и доктринальные основания понятия «действующее право» // Российское правосудие. 2012. № 11. С. 11.

¹¹ См.: *Шувалов И.И.* К созданию научной теории правотворчества // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 2. С. 96.

¹² См.: *Цихоцкий А.В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Новосибирск, 1998. С. 42.

¹³ См.: *Афанасьева М.* Инструментальный подход к законотворческому процессу // *Legea și viața*. 2012. Декабрь. С. 23.

Г.Р. Колоколов

ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В статье предпринята попытка установить оптимальный вариант понятия системы, сформулированного в пределах «общей теории систем», и спроектировать его затем на понятие системы правового регулирования здравоохранения. Система правового регулирования здравоохранения представлена как комплекс нормативно-правовых актов о здравоохранении различной юридической силы.

Ключевые слова: понятие, система, правовое регулирование, законодательство, здравоохранение, оптимальный вариант.

G.R. Kolokolov

CONCEPT OF SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF HEALTH CARE

Staticizing a problem of a conceptual framework of system of legal regulation of health care, the author tried to set an optimal variant of concept of system, formulated within “general systems theory” and then to design it then on concept of system of legal regulation of health care. As a result the author provided system of legal regulation of health care as soon as such complex of normative legal acts about health care of different validity at which interaction and relations accept nature of mutually assistance on process optimization of protection of public health.

Keywords: system, legal, health care, effective.

В условиях построения в России демократического правового социального государства¹ конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, будучи одним из важнейших социальных прав человека и гражданина, требует оптимальных правовых механизмов его реализации. Приоритетным в этом отношении становится системный подход² как «эффективный способ мыслительной деятельности, обеспечивший значительные открытия в науке, изобретения в технике и достижения в производстве»³, как инструмент, «облегчающий конкретную исследовательскую работу»⁴, в частности, в области правовых явлений⁵. Сложность и многогранность этого процесса актуализируют, прежде всего, проблему понятийного аппарата. Следуя заданному таким образом методологическому ориентиру и признавая при этом понятие необходимым условием познания⁶, мы попытаемся из исторически сложившегося многообразия установить оптимальный вариант понятия системы вообще, спроектировав его затем на собственные конкретно-научные исследования — понятие системы правового регулирования здравоохранения.

Корни рассматриваемой нами проблемы уходят во времена формирования системного подхода в форме теоретической концепции под названием «общая теория систем», когда Л. фон Берталанфи представил систему как «комплекс элементов, находящихся во взаимодействии»⁷. С одной стороны, это была первая дефиниция системы, на которую могли опираться авторы конкретных научных исследований. Но, с другой стороны, возникли сомнения в ее конструктивной способности. Как заметил А.И. Уемов, «Л. Берталанфи сформулировал слиш-

© Колоколов Георгий Рюрикович, 2017

Кандидат медицинских наук, доцент кафедры правовой психологии, судебной экспертизы и педагогики (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: gkolokolov@yandex.ru

ком узкое определение... Теория Берталанфи, ориентирующаяся на его определение не является общей теорией систем. В лучшем случае это — общая теория взаимодействий»⁸. Отсутствие системообразующего фактора в теории Берталанфи чрезвычайно ограничивало «ее конструктивное использование в научно-исследовательском процессе»⁹.

Работу над ошибками, допущенными в ходе подготовки дефиниции системы Л. Берталанфи, осуществили другие исследователи системного подхода. К примеру, К. Черри сформулировал систему как «целое, составленное из многих частей. Ансамбль признаков. ...В широком смысле — любое явление, описываемое на языке большого количества переменных...»¹⁰. У. Росс Эшби под системой предложил понимать любую совокупность переменных, которую выбирает наблюдатель (или экспериментатор) из числа переменных, свойственных реальной (абстрактной) «машине»¹¹. В свою очередь А.И. Уемов определил систему как любую «вещь, на которой реализуются некоторые отношения, обладающие определенным заранее фиксированным свойством». Причем, применяя принцип двойственности, он получает двойственное определение системы. Теперь «системой является любая вещь, на которой реализуются некоторые свойства, находящиеся в определенном, заранее зафиксированном отношении»¹². По мнению В.Н. Садовского, системой является «упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство»¹³.

В целом было представлено большое количество авторских дефиниций системы. К примеру, В.Н. Садовский¹⁴ и А.И. Уемов¹⁵ проанализировали свыше 30 из них; И.В. Блауберг и Э.Г. Юдин — 8¹⁶; Ю.П. Сурмин — 20¹⁷. Однако, как установил П.К. Анохин, ввиду отсутствия системообразующего фактора сформулированные авторами определения системы не отражали ее истинных свойств, а потому и не были конструктивными. «...Взаимодействие, взятое в его общем виде, — объясняет он, — не может сформировать системы из «множества компонентов». Следовательно, и все формулировки понятия системы, основанные только на «взаимодействии» и на «упорядочении» компонентов, оказываются сами по себе несостоятельными». До тех пор пока теоретики системного подхода не определят системообразующий фактор, «все разговоры о системе и ее преимуществах перед несистемным подходом будут столь же неплодотворны, как до сих пор была неплодотворной в конкретной исследовательской работе и сама общая теория систем»¹⁸.

Справедливости ради заметим, что попытки выделить системообразующий фактор все же были¹⁹. Примером тому служат дефиниции системы, в которых в качестве системообразующего фактора авторы называли целевую направленность²⁰. Тем не менее, целевая направленность так и не утвердилась в качестве системообразующего фактора. В то же время результаты, полученные ее разработчиками, существенно приблизили системологов к решению возникшей вокруг дефиниций системы проблемы. Мы имеем в виду концептуальную конструкцию системного подхода П.К. Анохина. Признавая, что цель является предвосхищением результата, т. е., «цель к получению ...результата возникает раньше, чем может быть получен сам результат»²¹, он представил последний в качестве системообразующего фактора. «...Результат, — утверждает он, — является неотъемлемым и решающим компонентом системы, инструментом, создающим упорядоченное взаимодействие между всеми другими ее компонентами». Отсюда системой он называет «только такой комплекс избирательно вовлеченных

компонентов, у которых взаимодействие и взаимоотношения принимают характер взаимосоддействия компонентов на получение фокусированного полезного результата»²².

Анализ сформулированного П.К. Анохиным понятия системы показал его конструктивность как инструмента в конкретно-научном исследовательском процессе. Так, Ф.А. Вестов, опираясь на дефиницию системы П.К. Анохина, разработал базовое понятие системы правового государства²³; А.Д. Шминке — системы права и системы законодательства²⁴; Р.Р. Хаснутдинов — системы юридической ответственности²⁵; Р.Б. Хаметов — системы расследования преступлений²⁶; В.М. Сагунян — системы целей уголовного наказания²⁷ и др.²⁸

К сожалению, этот опыт не восприняли современные исследователи правового регулирования здравоохранения, применяющие системный подход. Они, как, впрочем, и многие другие, в своих конкретно-научных исследованиях опираются на понятие системы, сформулированное Л. Берталанти или его последователями, где центральным свойством системы выступает «взаимодействие множества компонентов», «упорядоченное взаимодействие» или «организованное взаимодействие». Например О.Г. Олейник, понимая систему как внутренне согласованную, непротиворечивую совокупность элементов, соответствующим образом сформулировала и систематизацию: это «деятельность по приведению нормативных правовых актов в определенное упорядоченное состояние в целях принятия сводного законодательного акта (кодекса) либо объединения множества нормативных правовых актов в единый комплекс (сборник), необходимый для нужд правотворческой и правоприменительной практики». В результате систематизацию законодательства о здравоохранении в России исследователь представила как сведение к внутреннему единству соответствующей нормативной правовой базы путем внешней и (или) внутренней обработки содержания входящих в нее нормативных правовых актов.

С точки зрения сформулированного П.К. Анохиным понятия системы, подход О.Г. Олейник мы не можем назвать системным. Поскольку систематизация законодательства о здравоохранении сведена у нее к созданию Медицинского кодекса с соответствующей коррекцией ныне действующих нормативных правовых актов, то разрабатываемый ею процесс можно назвать кодификацией, но никак не систематизацией. В соответствии с концептуальной конструкцией системного подхода П.К. Анохина систематизация законодательства о здравоохранении — это приведение его как сложного многоуровневого образования к упорядоченному взаимодействию посредством фокусированного полезного результата. Лишь в этом случае мы можем создать систему законодательства о здравоохранении или по нашему выражению систему правового регулирования здравоохранения.

Итак, признавая оптимальным вариантом системного подхода концептуальную конструкцию П.К. Анохина и сформулированное в соответствии с ней понятие системы, мы можем перейти к процессу его проектирования на собственные конкретно-научные исследования — понятие системы правового регулирования здравоохранения. С этой целью необходимо осуществить следующий предложенный Р.Р. Хаснутдиновым алгоритм действий:

разложить дефиницию системы, сформулированную П.К. Анохиным, в пределах общей теории систем, на части;

выделить свойства и признаки этих частей;

сопоставить их с частями предполагаемой дефиниции системы правового регулирования здравоохранения;

перенести свойства и признаки каждой части дефиниции системы, сформулированной П.К. Анохиным, в пределах общей теории систем на части системы правового регулирования здравоохранения;

познать и перенести свойства и признаки дефиниции системы, сформулированной П.К. Анохиным в пределах общей теории систем, как единого целого во взаимосвязи его частей на предполагаемую дефиницию системы правового регулирования здравоохранения²⁹.

Данный алгоритм действий, во-первых, обеспечивают такие методы, как анализ, метод сравнения, синтез и метод аналогии; во-вторых, он осуществляется с учетом специфических особенностей концептуальной конструкции системного подхода, разработанной П.К. Анохиным³⁰.

В рамках данной работы мы не имеем возможности в полном объеме продемонстрировать процесс проектирования, поэтому остановимся на двух его наиболее важных моментах — выделении элементов (компонентов) предполагаемой системы правового регулирования здравоохранения и формулировании ее фокусированного полезного результата.

К элементам (компонентам) рассматриваемой системы отнесем законодательство о здравоохранении. Это сложное многоуровневое образование. Т.В. Ерохина, к примеру, выстраивает трехуровневую структуру законодательства о здравоохранении: положения Конституции РФ, касающиеся охраны здоровья граждан; федеральные законы, содержащие нормы, регулирующие данную сферу; подзаконные нормативные правовые акты в сфере здравоохранения³¹. Трехуровневую структуру законодательства о здравоохранении, правда, несколько иного содержания, представили Н.Б. Найговзина и М.А. Ковалевский. В ее состав они включили федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и нормативно-правовые акты муниципальных образований³². Довольно проблематично включить элементы (компоненты) такой сложной структуры в предполагаемую дефиницию системы правового регулирования здравоохранения. Поэтому, следуя правилам построения дефиниций³³, элементы (компоненты) предполагаемой системы мы именуем как «комплекс нормативно-правовых актов о здравоохранении различной юридической силы».

Формулирование фокусированного полезного результата предполагаемой системы правового регулирования здравоохранения осуществляется в соответствии с государственной политикой в сфере здравоохранения, которая в свою очередь базируется на соответствующих положениях Конституции РФ. Как справедливо указал Н.Ф. Герасименко, «законодательное обеспечение охраны здоровья граждан направлено на достижение одной из главных целей государственной политики — сбережение и укрепление здоровья народа»³⁴. Являясь предвосхищением результата, данная цель может быть трансформирована в фокусированный полезный результат предполагаемой системы правового регулирования здравоохранения. С учетом происходящих в нашей стране процессов оптимизации фокусированный полезный результат можно сформулировать как «оптимизация процесса охраны здоровья граждан».

Выделенные элементы (компоненты) и сформулированный полезный результат мы можем синтезировать в понятие системы правового регулирования здравоохранения: — это только такой комплекс нормативно-правовых актов о

здравоохранении различной юридической силы, у которых взаимодействие и взаимоотношения принимают характер взаимодействия на оптимизацию процесса охраны здоровья граждан. Данной дефиниции мы придаем статус базовой для дальнейших конкретно-научных исследований.

Подводя итог, выделим полученные результаты. Во-первых, привести российское законодательство в сфере здравоохранения в стройную упорядоченную эффективную структуру возможно, если опираться на понятие системы, сформулированное П.К. Анохиным в пределах «общей теории систем». В отличие от других дефиниций системы, которые берут за основу современные исследователи законодательного оформления здравоохранения, эффективность понятия системы у П.К. Анохина достигается за счет включения в него системообразующего фактора в виде фокусированного полезного результата. Во-вторых, признавая из всего исторически сложившегося многообразия дефиницию системы, предложенную П.К. Анохиным, оптимальным вариантом, мы попытались спроектировать ее на собственные конкретно-научные исследования. В результате было сформулировано базовое понятие системы правового регулирования здравоохранения.

¹ См.: *Осейчук В.И.* Конституционные основы строительства демократического правового социального государства в России. Тюмень, 2006. С. 18.

² См., например: *Путило Н.В.* Законодательство в области здоровья граждан: перспективы систематизации // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 68–74; Система здравоохранения и законодательство в здравоохранении Российской Федерации в переходный период / под ред. Ю.М. Комарова. М.; Женева; Осло, 2000; *Григорьев И.Ю., Григорьев Ю.И., Сергеев Ю.Д.* Системный анализ в сфере медицинского права // Медицинское право. 2006. № 4. С. 4–9; *Олейник О.Г.* Систематизация российского законодательства в сфере охраны здоровья населения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3–24 и др.

³ *Сурмин Ю.П.* Теория систем и системный анализ: учебное пособие. Киев, 2003. С. 3.

⁴ *Анохин П.К.* Очерки по физиологии функциональных систем. М., 1975. С. 22.

⁵ См.: *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. М., 1972. С. 274.

⁶ См.: *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. С. 351.

⁷ *Bertalanffy L.* Problems of life. New York, 1960. P. 148; *Берталанфи Л.* фон. Общая теория систем - критический обзор // Исследования по общей теории систем: сборник переводов / общ. ред. и вступ. ст. В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. М., 1969. С. 29.

⁸ *Уемов А.И.* Л. фон Берталанфи и параметрическая общая теория систем // Системный подход в современной науке. М., 2004. С. 39.

⁹ *Анохин П.К.* Указ. раб. С. 25.

¹⁰ *Черри К.* Человек и информация (Критика и обзор) / пер. с англ. В.И. Кули и В.Я. Фридмана. М., 1972. С. 351.

¹¹ См.: *Эшби У.* Росс. Конструкция мозга. Происхождение адаптивного поведения. М., 1962. С. 40.

¹² *Уемов А.И.* Л. фон Берталанфи и параметрическая общая теория систем // Системный подход в современной науке. С. 40–41.

¹³ *Садовский В.Н.* Основания общей теории систем. М., 1974. С. 98; *Его же.* Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы // Социология СССР. Т. 1. М., 1965. С. 174.

¹⁴ См.: *Садовский В.Н.* Основания общей теории систем. С. 93–99.

¹⁵ См.: *Уемов А.И.* Системный подход и общая теория систем. М., 1978. С. 103–118.

¹⁶ См.: *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 173–182.

¹⁷ См.: *Сурмин Ю.П.* Указ. раб. С. 52–57.

¹⁸ *Анохин П.К.* Указ. раб. С. 25, 30–31.

¹⁹ Цит. по: *Уемов А.И.* Системный подход и общая теория систем. С. 115–116.

²⁰ *Сагаповский В.Н.* Опыт построения категориального аппарата системного подхода // Философские науки. 1976. № 3. С. 69.

²¹ *Анохин П.К.* Указ. раб. С. 37.

²² Там же. С. 34.

²³ См.: *Вестов Ф.А.* Системный подход к построению правового государства в России // Известия Саратовского ун-та. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. Вып. 2. С. 103.

²⁴ См.: *Шминке А.Д.* Система права и система законодательства России: вопросы методологии / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2013. С. 51, 137.

²⁵ См.: *Хаснутдинов Р.Р.* Методология системного подхода к юридической ответственности / отв. ред. Р.Л. Хачатуров. Самара, 2014. С. 86, 149.

²⁶ См.: *Хаматов Р.Б.* Системный подход к расследованию преступлений. Саратов, 2013. С. 48, 93.

²⁷ См.: *Сагрян В.М.* Цели уголовного наказания и их реализация как единая система. Белгород, 2012. С. 93, 115.

²⁸ См., например: Юсупова Л.А. Системный подход к построению демократического правового социального государства в России. Белгород, 2013. С. 70, 84.

²⁹ См.: Хаснутдинов Р.Р. Указ. раб. С. 76.

³⁰ См.: Анохин П.К. Указ. раб. С. 44–45.

³¹ См.: Ерохина Т.В. Общая характеристика нормативно-правовых актов Российской Федерации об охране здоровья граждан // Медицинское право. 2007. № 2. С. 14–18.

³² См.: Найговзина Н.Б., Ковалевский М.А. Система здравоохранения в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты. М., 1999. С. 46.

³³ См.: Уемов А.И. Л. фон Бергаланфи и параметрическая общая теория систем // Системный подход в современной науке. С. 38–39.

³⁴ Герасименко Н.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования охраны здоровья населения Российской Федерации // Здравоохранение. 2003. № 2. С. 5.

Н.И. Насиров

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТОИНСТВО И ЕГО ПРИРОДА

В статье с позиции естественно-правовой теории анализируется природа достоинства человека и его роль среди других человеческих ценностей.

Ключевые слова: человек, личность, достоинство, высшая ценность, естественные права, правовой статус личности.

N.I. Nasirov

THE HUMAN RIGHT TO DIGNITY AND ITS NATURE

In the article from the perspective of natural law theory analyzes the nature of human dignity and its role among other human values.

Keywords: people, personality, dignity, the Supreme value, natural law, legal status of the person.

Права и свободы человека являлись и являются объектом пристального внимания ведущих отечественных и зарубежных научных школ. Эволюция теории прав и свобод человека свидетельствует о том, что на различных этапах развития общества наряду с привнесением в нее различных гуманистических идей менялись и представления о природе прав и свобод человека.

В настоящее время центральное место в учении о правах и свободах отводится идее самоценности самого человека, признаваемого в качестве высшего существа, поскольку, с одной стороны, он представляет собой физическое существо и часть природы, а с другой — является единственным обладателем разума, воли и т.д. Такая концепция привела к возникновению теории естественного права, предполагающей, что естественные права и свободы принадлежат человеку от рождения, они не предоставляются и не могут отчуждаться¹, т.е. являются неотъемлемым его (человека) свойством, поскольку при их отсутствии уничтожается сама природа человеческого существа. Поэтому теория о естественных правах (свободах) человека, предполагающая реализацию, охрану и защиту человеческих ценностей, считается достижением современной цивилизации².

© Насиров Немэт Интигамович, 2016

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: naymat@mail.ru

К числу основных потребностей человека можно отнести и стремление жить в обществе среди людей. Последователь и в дальнейшем развивший идеи философии И. Канта, И.Г. Фихте, характеризуя взаимоотношения человека и общества, отмечал: «Это стремление направлено на взаимодействие, взаимное влияние, взаимное давание и получение, взаимное страдание и действие, а не на голую причастность и голую деятельность...»³. Можно утверждать, что по теории И.Г. Фихте взаимодействие членов общества — необходимое выражение единства людей.

Человек живет в обществе, говорил С.Л. Франк, не потому, что так жить удобнее, а потому, что лишь в качестве члена общества он может состояться как человек⁴. В данном случае человек истолкован в социальном смысле. Следует отметить, что социальность человека не предполагает утраты им статуса «представитель человеческого рода», наоборот он выступает носителем качеств человеческого рода. Человек, живя в обществе и общаясь с другими людьми, развивается, принимает выработанные в обществе социальные функции, роли, нормы и правила поведения, формирует умение строить отношения с другими индивидами. Совокупность указанных социальных качеств образует понятие «личность», которая характеризует человека как носителя определенных общественных функций и ролей. Поэтому тот факт, что человек развивается в обществе, где в целях взаимодействия людей установлены правовые регуляторы, дополняющие правовой статус каждого индивида и другими правами, свободами и обязанностями, должен восприниматься как должный и объективный. При этом уровень развитости позитивного права должен определяться мерой его соответствия естественному праву, ибо в нем (естественном праве) проявляется и утверждается природа высшей ценности — человека.

Исследуемая проблема приобретает большую актуальность если проанализировать ее с позиции естественно-позитивной концепции. Поскольку, как уже отмечалось, человек на протяжении всей жизни обладает определенными правами, свободами, законными интересами и обязанностями, часть из которых вытекает из самой человеческой природы, а часть — из правового статуса человека, т.е. являются зависимыми от государства и воли законодателя категориями.

В связи с этим следует уточнить значимость такого блага, как «право на достоинство», и ответить на вопрос: является ли такая категория естественным правом или зависит от государства и воли законодателя? Для того чтобы найти ответ на данные вопросы, необходимо уточнить природу такого права. Право на достоинство принадлежит человеку от рождения и не может отчуждаться и передаваться. Именно возникновение такого права с момента рождения, его непередаваемость и неотчуждаемость от человека свидетельствуют о принадлежности данного феномена к блоку «естественные права», т.е. реализуется непосредственно (без правоприменительного акта). Такой подход указывает на универсальную природу права человека на достоинство, которое проявляется в том, что оно принадлежит *каждому* человеку.

Таким образом, в рамках правовых отношений позитивное законодательство не наделяет достоинством человека, а лишь признает и гарантирует его за ним. Как справедливо по этому поводу отмечает О.В. Власова, «никакая высшая цель — государственная, религиозная или любая другая — не должна отменять права на признание достоинства человека»⁵. Достоинство человека является составной и неотъемлемой частью родового понятия «человеческая ценность»,

соответствует всем основным признакам и свойствам, присущим данной категории, поскольку сама природа достоинства ценностная. Сказанное предопределяет уточнение его места в системе человеческих ценностей.

Анализ международных документов, отечественного и зарубежного законодательства свидетельствует о том, что категории «достоинство» в системе человеческих ценностей отводится особое место. Итак, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека от 1948 г. провозглашено: «...Признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»⁶. Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 1966 г. также гласит: «... Права вытекают из присущего человеческой личности достоинства»⁷. Согласно Хартии Европейского Союза об основных правах (2007/С 303/01) «человеческое достоинство неприкосновенно. Оно подлежит уважению и защите» (ст. 1)⁸.

Достоинство как человеческая ценность нашло отражение в основных законах многих стран, в том числе и в Конституции РФ. Так, согласно ст. 1 Основного закона ФРГ «достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его — обязанность всякой государственной власти»⁹.

Конституцией Республики Корея провозглашается: «Все граждане имеют человеческую ценность и достоинство, а также право на достижение личного счастья. Обязанностью государства является укрепление и охрана фундаментальных и неприкосновенных прав каждого человека»¹⁰.

В Конституции Польши говорится: «Естественное и неотъемлемое достоинство человека образует источник свобод и прав человека и гражданина. Оно нерушимо, а его уважение и охрана являются обязанностью публичных властей» (ст. 30)¹¹.

Отечественный Основной Закон также признает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2). В соответствии с ч. 1 ст. 21 Конституции РФ «достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».

Очевидным является тот факт, что в анализируемых общепринятых международно-правовых актах и основных законах государств человек воспринимается как *высшая ценность*, а его достоинство как *высшая человеческая ценность*, поскольку оно (достоинство) служит основой правового статуса человека, следовательно, превалирует над другими человеческими ценностями и не может разбавляться ими. Поэтому правовое и социальное государство, гарантируя и охраняя ценности, проявляющие себя в сфере материального и нематериального порядка, обеспечивают благосостояние и благополучие человека, т.е. представляют собой материально-духовные условия для обеспечения человеческого достоинства. Иными словами, достоинство человека должно функционировать как фундаментальный принцип государственной власти — государство служит обеспечению достоинства человека.

Заметим, что в некоторых словарях ценность достоинства человека связывается с его (человека) определенными качествами. Так, в Толковом словаре русского языка термин «достоинство» трактуется как «совокупность высоких моральных качеств, а также уважение этих качеств в самом себе»¹². В философском словаре категория «достоинство» определяется как моральное понятие, выражающее представление о ценности личности в виде морального отношения человека к

самому себе и общества к индивиду¹³. Аналогичное определение содержится и в словаре по этике¹⁴.

Представляется, что с позиции человеческого естества достоинство человека нецелесообразно связывать с его определенными качествами, пусть даже с морально-нравственными, поскольку оно (достоинство) вытекает из абсолютной ценности человека, т.е. принадлежит ему в силу того, что он — высшая ценность, а не цена, данная за поведение. Иными словами, достоинство человека — это его «неотъемлемое свойство», а не «неотъемлемое качество».

С учетом вышеизложенного можно констатировать, что достоинство, как высшая и универсальная ценность, вытекает из естественного состояния человека и составляет основу его правового статуса. Право на достоинство принадлежит каждому от рождения, т.е. реализуется непосредственно (без правоприменительного акта) и оно неотчуждаемо и непередаваемо. Поэтому в позитивном и охранительном законодательстве достоинство человека не может умаляться и корректироваться, а должно лишь фиксироваться, т.е. само существование закона и социальный результат его действия должны работать на обеспечение именно этой высшей ценности — достоинства человека.

¹ Подробнее об этом см.: *Ивин А.А.* Основы социальной философии: учебное пособие для вузов. М., 2005. С. 145.

² См.: *Колошкарин Р.А.* Имплементация норм международного гуманитарного права в законодательство РФ // Государство и право. 2003. № 7. С. 123–126.

³ *Фихте И.Г., Шопенгауэр А.* Немецкая классическая философия. Т. 2. М.; Харьков, 2000. С. 31.

⁴ См.: *Ивин А.А.* Указ. раб. С. 227.

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

⁶ Международная защита прав и свобод человека: сборник документов / сост. и вступ. ст. Г.М. Мелкова. М., 1990. С. 14–20.

⁷ Там же. С. 32–52.

⁸ Доступ из спрв.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ URL: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm (дата обращения: 01.12.2015).

¹⁰ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=35> (дата обращения: 01.12.2015).

¹¹ Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 673–733.

¹² *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 180.

¹³ См.: *Философский словарь* / под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 129.

¹⁴ См.: *Словарь по этике* // под ред. А.А. Гусейнова и И.С. Кона. 6-е изд. М., 1989. С. 49.

Е.М. Терехов

ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТ МОНИТОРИНГА ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫХ АКТОВ

В статье анализируется роль суда как субъекта мониторинга актов толкования права. Раскрывается взаимодействие Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека в интерпретационном поле Российской Федерации. Констатируется, что зарубежные органы судебной власти субъектами интерпретационного мониторинга не являются.

Ключевые слова: правовой мониторинг, интерпретационный мониторинг, правоинтерпретационная деятельность, акт толкования права, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

© Терехов Евгений Михайлович, 2017

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Саратовская государственная юридическая академия (Балаковский филиал)); e-mail: terehov1989@yandex.ru

E.M. Terekhov

THE JUDICIARY AS A LEADING SUBJECT OF MONITORING INTERPRETATIVE ACTS

In the article examines the role of the court as the subject of monitoring acts of interpretation of law. Reveals the interaction of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights in the interpretative field of the Russian Federation. It is proved that foreign judicial authorities interpretative actors monitoring are not.

Keywords: legal monitoring, interpretative monitoring, law-interpret activities interpretative act of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court.

Проблемы организации правового мониторинга привлекают все большее внимание исследователей. Не является исключением и мониторинг интерпретационных актов. В его структуре имеются цели, приоритеты, принципы, признаки, субъекты, функции и другие элементы. От того, насколько детально проанализированы составляющие структуры мониторинга актов толкования права, зависит качество работы всего его механизма.

Вопрос субъектов в интерпретационном мониторинге — одно из главных направлений его развития, поскольку от этого зависит повышение качества не только интерпретационной практики, но и правотворческой и правоприменительной.

Субъекты мониторинга интерпретационных актов — это органы и лица, осуществляющие сбор, обобщение и анализ интерпретационных актов с целью поиска путей оптимизации правоинтерпретационной деятельности. В системе субъектов интерпретационного мониторинга целесообразно выделять органы законодательной, исполнительной, судебной власти; контрольно-надзорные органы; научные учреждения.

Особый интерес как субъект мониторинга актов толкования права представляют органы судебной власти. Правоинтерпретационная деятельность постоянно совершенствуется. Осуществляя интерпретационный мониторинг актов толкования Конституционного Суда РФ можно определить его позицию по конкретному правовому вопросу.

А.Ф. Черданцев обращает внимание на то обстоятельство, что в качестве методов, определяющих выработку правовых позиций Конституционного Суда РФ, выступают все приемы и средства, которые обычно используются в процессе толкования права¹. В качестве формы выражения правовой позиции Конституционного Суда РФ предстают его постановления и определения, отражающие смысл тех или иных правовых норм.

Г.А. Гаджиев, исследуя правовые позиции Конституционного Суда РФ, сложившиеся в результате толкования конституционных норм, подразделяет их на позиции, которые относятся: к толкованию норм, формулирующих и закрепляющих основы конституционного строя России; к пониманию и толкованию общепризнанных принципов и норм международного права, являющихся частью правовой системы РФ; ко всем иным нормам и положениям, составляющим содержание Конституции РФ².

М.Н. Марченко замечает, что правовая позиция Конституционного Суда РФ обладает обязательным характером в отношении органов и организаций, граждан и должностных лиц³. В некоторых случаях она расходится с правовой позицией Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). При возникновении та-

ких ситуаций объективно требуется проведение мониторинга актов толкования права ЕСПЧ со стороны Конституционного Суда РФ.

Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде РФ”» были внесены поправки в Закон о Конституционном Суде РФ⁴. Их суть заключается в том, что теперь Конституционный Суд РФ может решать вопрос о возможности использования конкретного интерпретационного акта ЕСПЧ в отечественной правовой системе. Основанием для принятия решения о возможности использования актов толкования права ЕСПЧ служит их интерпретационный мониторинг. Заметим, что ЕСПЧ субъектом интерпретационного мониторинга быть не может, поскольку он не анализирует состояние правоинтерпретационной деятельности на постоянной основе на территории Российской Федерации; не дает органам судебной власти руководящих разъяснений; не издает аналитических материалов по вопросам толкования права на территории Российской Федерации.

В юридической литературе сказано, что поскольку акты толкования права Конституционного Суда РФ «общеобязательны и адресованы неопределенному кругу лиц, практически всем, кто в той или иной форме реализует право, мониторинг приобретает общегосударственное значение»⁵. Сам Конституционный Суд РФ через Секретариат постоянно анализирует ситуацию по вопросу изданных им интерпретационных актов. Секретариат Конституционного Суда РФ исследует работу органов государственной власти по обеспечению учета использования интерпретационных актов в их деятельности, выявляет имеющиеся проблемы в этом направлении и определяет пути их преодоления. Начиная с 2012 г., им ежегодно предоставляется Информационно-аналитический отчет, отражающий в т.ч. ключевые аспекты и тенденции развития судебной правоинтерпретационной деятельности. Подготавливаются справки и перечни актов толкования права, направляемые в федеральные органы государственной власти⁶.

Конституционный Суд РФ и Совет Федерации осуществляют взаимодействие по вопросам правоинтерпретационной деятельности на регулярной основе. Одним из направлений подобной работы является мониторинг интерпретационных актов Конституционного Суда РФ.

В Государственную Думу РФ 2 раза в год отсылается перечень актов толкования права, изданных Конституционным Судом РФ, содержащий правовые позиции последнего по наиболее актуальным правовым проблемам. Поступившая информация тщательно анализируется. По результатам исследования принимаются необходимые меры, после чего сведения о состоянии использования интерпретационных актов в работе переправляются заинтересованным органам⁷.

Верховный Суд РФ оказывает корректирующее воздействие на складывающуюся интерпретационную и правоприменительную практику. Результаты интерпретационного мониторинга оформляются вынесением постановлений Пленума, изданием информационных писем, обобщением интерпретационной практики. Ежегодно Верховный Суд РФ проводит обзор судебной практики, в т.ч. интерпретационной. К примеру, в обзоре судебной практики за 2015 г. последний разъяснил, что в соответствии с положениями п. 3 ч. 8 ст. 246 УПК РФ государственный обвинитель до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора вправе изменить обвинение в сторону смягчения путем

переквалификации деяния в соответствии с нормой Уголовного кодекса РФ, предусматривающей более мягкое наказание⁸.

Также Верховный Суд РФ имеет собственное печатное издание — Бюллетень Верховного Суда РФ. В нем периодически размещаются разъяснения по актуальным правовым вопросам, проведенные с учетом интерпретационного мониторинга. Так, «представление музыкального произведения с помощью радиоприемника, размещенного в месте, открытом для свободного посещения, является публичным исполнением произведения, а не сообщением произведения в эфир»⁹.

М.Е. Глазкова замечает, что Верховный Суд РФ использует результаты проводимых им по собственной инициативе исследований, однако работа по анализу интерпретационной практики, обобщению случаев неправильного толкования правовых норм; обнаружению недостатков в правоинтерпретационной деятельности является важным, но не единственным этапом мониторинга. Важнейшей частью механизма интерпретационного мониторинга должно служить внедрение полученных данных в работу субъектов правоинтерпретационной деятельности¹⁰.

Нижестоящие суды тоже выступают субъектами интерпретационного мониторинга. Акты толкования права высших органов судебной власти являются предметом их пристального внимания, поскольку если суд первой инстанции вынесет судебное решение без учета постановления Пленума Верховного Суда РФ или постановления Конституционного Суда РФ, то оно будет отменено судом второй инстанции.

Приведем пример из практики. К. обратился в суд с иском к ГУ МВД России по Нижегородской области о взыскании единовременной выплаты в качестве возмещения ущерба в связи с причинением вреда здоровью при исполнении служебных обязанностей и в связи с увольнением по ограниченному состоянию здоровья. Решением районного суда отказано в удовлетворении иска. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда решение районного суда оставлено без изменения. Постановлением Президиума областного суда указанные судебные постановления отменены в связи с существенным нарушением норм материального права, дело направлено на новое рассмотрение в районный суд.

Приказом К. был уволен из органов внутренних дел с должности по п. 8 ч. 2 ст. 82 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»¹¹, по состоянию здоровья на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе.

Принимая решение об отказе в удовлетворении иска, суд первой инстанции, с которым согласилась судебная коллегия, исходил из того, что правовые основания для выплаты истцу единовременного пособия, предусмотренные ч. 5 ст. 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изм.)¹², отсутствуют.

Выводы судов первой и апелляционной инстанций были основаны на неправильном толковании норм материального права, подлежащего применению к спорным правоотношениям.

По смыслу закона само по себе наличие вакантных должностей на момент увольнения сотрудника, безусловно, не означает возможность дальнейшего прохождения им службы в органах полиции, поскольку вопрос перемещения по службе относится к компетенции работодателя.

Суд не принял во внимание выводы Конституционного Суда РФ, изложенные в Постановлении от 20 июля 2011 г. № 21-П¹³, где указано, что отсутствие реальной перспективы перемещения на другую должность с неизбежностью влекло за собой увольнение в связи с невозможностью дальнейшего прохождения службы. О невозможности прохождения службы в таких случаях свидетельствует сам факт увольнения со службы. Судом требования закона, а также приведенные в Постановлении Конституционного Суда РФ правовые позиции не были учтены¹⁴.

Интерес представляет практика проведения интерпретационного мониторинга в различных регионах Российской Федерации. Рассмотрим этот момент на примере работы Саратовского областного суда РФ.

В 2012 г. в соответствии с утвержденным планом в областном суде прошли стажировку судьи районных судов. Тематика занятий была составлена на основе анализа правоинтерпретационных и правоприменительных ошибок, наиболее часто допускаемых судьями при рассмотрении уголовных дел и материалов. Еженедельно проводились обсуждения качества апелляционных (кассационных) определений и разбор судебных ошибок, в т.ч. правоинтерпретационных, на заседаниях коллегии по уголовным делам.

В целях повышения квалификации и профессионального уровня с судьями регулярно проводились семинарские занятия по изучению нового законодательства и установлению его смысла. Для выявления сложных и неясных вопросов применения норм гл. 45 УПК РФ, требующих разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, произведено обобщение интерпретационной практики суда апелляционной инстанции. Соответствующая справка направлена в Верховный Суд РФ.

Судьями Саратовского областного суда подготовлены предложения и замечания: по проекту Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по вопросам, связанным со взысканием процессуальных издержек по уголовным делам», по проекту Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях» в частях, касающихся неоднозначности смысла отдельных норм права¹⁵. Вышеуказанные действия существенны для совершенствования интерпретационной практики.

Таким образом, не вызывает сомнений тот факт, что суды в Российской Федерации являются основным субъектом мониторинга интерпретационных актов. Это объясняется тем, что, с одной стороны, они тщательно анализируют имеющиеся акты толкования права, обнаруживая и устраняя интерпретационные ошибки, а с другой, сами издают интерпретационные акты.

¹ См.: Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С 123.

² См.: Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ // Северо-Кавказский юридический вестник. 1997. № 3. С. 8.

³ См.: Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2007. С. 58.

⁴ См.: Российская газета. 2015. 16 дек.

⁵ Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2013. С. 52.

⁶ См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 г. (подготовлен Секретариатом Конституционного Суда РФ в соответствии с п. 2 § 67 Регламента Конституционного Суда РФ). URL: www.base.consultant.ru (дата обращения: 18.02.2016).

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2015) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г.). URL: www.supscourt.ru (дата обращения: 20.02.2016).

⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 11.

¹⁰ См.: *Глазкова М.Е.* Органы судебной власти в механизме мониторинга правоприменения и мониторинга процессуальных норм // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 102.

¹¹ См.: Российская газета. 2011. 7 дек.

¹² См.: Российская газета. 2011. 10 февр.

¹³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации „О милиции» в связи с жалобой гражданина К.А. Охотникова» // Российская газета. 2011. 12 авг.

¹⁴ См.: Обзор судебной практики Президиума Нижегородского областного суда по гражданским делам за второй и третий квартал 2015 г. (утвержден Президиумом Нижегородского областного суда 9 декабря 2015 г.). Постановление № 44г-31/2015. URL: www.oblsudnn.ru (дата обращения: 22.01.2016).

¹⁵ См.: Справка о работе судебного состава по рассмотрению уголовных дел и материалов в апелляционном (кассационном) порядке в первом полугодии 2013 года Саратовского областного суда. URL: www.oblsud.sar.sudrf.ru (дата обращения: 27.01.2016).

Г.А. Азорнов

ВЕЩНЫЙ ХАРАКТЕР ЗАЛОГОВОГО ПРАВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЦИВИЛИСТИКЕ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье рассматриваются учения отечественных цивилистов XIX в. о понятии залогового права в России. Проанализированы взгляды Г.Ф. Шершеневича, К.Н. Анненкова, К.П. Победоносцева, А.М. Гуляева, В.И. Синайского о принадлежности залога к категории вещных прав. Выявлены общие черты и особенности взглядов ученых на залоговое право.

Ключевые слова: залог, залоговое право, обязательство, обеспечение требований, залогодатель, залогоприниматель, залогодатель, залогоприниматель, залогодатель, залогоприниматель, залогодатель, залогоприниматель.

G.A. Azornov

PROPRIETARY CHARACTER OF MORTGAGE LAW IN THE NATIONAL CIVIL SCIENCE XIX – THE BEGINNING OF XX CENTURIES

The doctrines of the russian civilists of the XIX century about the concept of lien in Russia were explored in this article. The opinions of G.F. Shershenevich, K.N. Annenkov, K.P. Pobedonostsev, A.M. Gulyaev, V.I. Sinaiaskiy about the belonging lien to the category of the property law were analysed. The common attributes and features of the opinions of the scientists on the lien were revealed.

Keywords: deposit, pledge, lien, collateral of the requirement, An obligation, borrower, creditor.

В современной юриспруденции, как и в юриспруденции прошлых веков, вопрос о залоговом праве является наиболее спорным. Существует немало определений, теорий, взглядов, критики по поводу того, что такое залог, залоговое право. Аналогичная ситуация имела место и в XIX в.

Наиболее важными представляются споры о природе залогового права. В XIX в., по мнению А.С. Звоницкого, существовало два направления в опреде-

© Азорнов Герман Алексеевич, 2017

Аспирант кафедры история государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: sven37@mail.ru

лении природы залогового права. К первому примыкали ученые, которые к существующему залоговому праву применяли исключительно римские определения. Тем не менее, как отмечал ученый, они так и не смогли прийти к единому мнению о сущности данного института. Представители второго направления отрицательно относились «к приложимости римских догматических начал» к современному им праву залога. Они пытались построить данный институт на совершенно иных основаниях¹.

Благодаря этим двум направлениям в научной литературе XIX–XX вв. возникла дискуссия о природе залогового права, которая не менее актуальна и в современной цивилистике. По мнению ряда ученых XIX в.², залог должен быть отнесен к системе вещных прав и представлять собой право на чужую вещь. Один из представителей данного направления Г.Ф. Шершеневич определял залоговое право как «право на чужую вещь, принадлежащую верителю в обеспечение его права требования по обязательству и состоящее в возможности преимущественного удовлетворения из ценности данной вещи»³.

Для залога характерны определенные признаки. Во-первых, залоговое право относится к вещному праву. Объектом залога всегда служит вещь. Во внимание не берется, кто является собственником вещи, что она может быть передана от одного лица другому, главное, что залог всегда следует за этой вещью. Против этого положения высказывался К.Н. Анненков, который, апеллируя к действующему законодательству, говорил, что такие последствия недопустимы с точки зрения закона и залоговое право у нас имеет характер не вещного, а личного права. Доказательством этого положения служит тот факт, что заложенное имущество не может переходить по сделкам к другим лицам⁴. Г.Ф. Шершеневич, в свою очередь, высказал возражение, что если имущество нельзя приобрести в результате договора купли-продажи, дарения, тогда это возможно по давности владения. И именно в этом проявляется вещный характер залога⁵. Тем не менее, писал ученый, залог обладает рядом особенностей, которые отличают его от других вещных прав, в частности:

1. Залог не является самостоятельным. Он зависит от права, предусмотренного обязательством.

2. Залог не предоставляет ни владение, ни пользование вещью. Но субъекту этого права принадлежит более широкое правомочие, выраженное в возможности лишить собственника его права собственности на вещь.

Во-вторых, залоговое право представляет собой право на чужую вещь. Предметом залога может выступать только чужая вещь, ценность которой служит средством обеспечения права требования. Не может своя вещь выступать предметом залога, отмечал Г.Ф. Шершеневич. Залоговое право прекращается, когда залогоприниматель приобретает в собственность заложенную вещь.

В-третьих, залоговое право является дополнительным отношением, следующим за обязательственным. Будучи дополнительным, право залога не может возникнуть ранее обязательственного и прекращается в результате прекращения обязательственных отношений⁶.

Основание, а также возникновение и существование залогового права обусловлены обязательственными отношениями, возникшими в результате заключения договора, обеспеченного залогом или залогом. Г.Ф. Шершеневич считал, что отечественное законодательство чаще всего связывает залог с договором займа, «казенными подрядами и поставками»⁷.

Следующий представитель рассматриваемого направления К.Н. Анненков отмечал, что «в нашем законе все же не имеется собственного определения залога»⁸. Анализируя взгляды отечественных цивилистов Г.Ф. Шершеневича, Д.И. Мейера, Л.В. Гантовера и других по вопросу определения залога, К.Н. Анненков пришел к выводу, что залог имеет двоякое значение. С одной стороны, это личное право, которое возникает в результате обеспечения обязательства, заключенного между частными лицами и, с другой стороны, это вещное право, поскольку речь идет об обеспечении займов, делаемых в кредитных установлениях⁹.

К.Н. Анненков определяет залог как один из способов обеспечения исполнения обязательства. Сущность данного процесса состоит в том, что веритель в случае, если должник не исполняет обязательство, имеет возможность получить удовлетворение своего требования из цены предоставленного ему должником залога недвижимого имущества своего или чужого, с согласия или по умолчанию собственника. Заклад представляет собой то же самое только в отношении движимых вещей¹⁰. Залог, как и заклад, могут выступать средством обеспечения любых договоров и обязательств (платежи в деньгах, доставка вещей, совершение или отказ в совершении каких-либо действий, а также срочные, условные и другие обязательства).

По мнению К.Н. Анненкова, существует ряд оснований для возникновения залога¹¹. Одним из таких оснований выступает свободная воля лица, выраженная в договоре и в завещании. Поэтому залогом в полном смысле этого слова может считаться только добровольный залог. Следующим основанием можно считать определенную законом форму акта его установления. Для совершения залога частными лицами их недвижимого имущества требуется крепостной порядок в форме закладной крепости. Эта форма распространяется и на частных, и на юридических лиц¹².

Моментом возникновения залогового права является факт регистрации закладной старшим нотариусом в крепостном реестре об утверждении закладной. Что касается момента прекращения залога и заклада, К.Н. Анненков выделял следующие основания:

1. Исполнение залогодателем обязательства, в обеспечение которого он предоставил имущество в залог или в заклад.
2. Обращение залогопринимателя в суд с требованием осуществить его залоговое право и удовлетворить претензии, т.е. продать заложенное имущество в случае неисполнения должником своих обязательств.
3. Гибель предмета залога, изъятие из гражданского оборота и конфискация.
4. Договор между залогодателем и залогопринимателем о его прекращении.
5. Давность¹³.

Последствием прекращения залога или заклада выступает, с одной стороны, обязанность залогопринимателя возвратить залогодателю его имущество, бывшее в залоге (движимое, недвижимое, ценные бумаги, обязательства), а с другой стороны, право залогодателя требовать от залогопринимателя обратной передачи или возврата документов, на основании которых был установлен залог¹⁴.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что К.Н. Анненков характеризует залог как институт, относящийся к вещному праву с элементами личного. Особенность залога состоит также в том, что он служит средством обеспечения любых договоров и обязательств.

К.П. Победоносцев связывает утверждение кредитных отношений между частными лицами с возможностью «соединить свое долговое требование с правом на

вещь, принадлежащую должнику, с правом на известное, принадлежащее ему имущество. Эта твердость приобретается посредством права на залог и заклад»¹⁵.

К.П. Победоносцев определял залоговое право как вещное, самостоятельное и безусловное, дополнительное и вспомогательное. Таким образом, понятие залога включает три составляющих:

1) вещное право, потому что говорим о нем по поводу вотчинных прав, поскольку именно здесь присутствует звено, соединяющее систему личных прав и требований с вотчинным правом;

2) самостоятельное и безусловное, поскольку имеет силу не только в отношении должника, но и в отношении всех лиц, имеющих отношение к данному правоотношению. Сюда можно отнести кредитора, а также третьих лиц, т.к. только в отношении их залоговое право получает свое истинное значение;

3) дополнительное и вспомогательное право на залог, выступающее как обеспечение другого личного права по обязательству. Уничтожение или погашение обязательства неминуемо влечет за собой уничтожение права на залог. Кроме того, понятие залога неразрывно связано с понятием права собственности. Это проявляется в отсутствии у залогодателя права распоряжения имуществом¹⁶.

Залог устанавливает особые юридические отношения между залогодателем и залогодержателем на заложенное имущество. Тем не менее, как отмечал ученый, данное имущество для залогодержателя остается чужим.

Залог практически всегда соединяется с личным обязательством, что служит основанием для возникновения определенных правоотношений: с одной стороны, обязательственных, с другой стороны, по поводу вещи, имущества, которые выступают гарантом обеспечения обязательства.

С момента возникновения у залогодержателя права на заложенное имущество у собственника, т.е. залогодателя, приостанавливается право распоряжения этим имуществом.

Ученый отмечал, что залогодержатель приобретает не только вещное право на имущество, а также «страх», что если заложенное имущество сгорит или разорится, у него нет права требовать возмещения с другого имущества должника. В этом положении К.П. Победоносцев проводит параллель с покупателем, который приобретает от продавца с крепостным актом и право на имущество и риск случайной его гибели¹⁷.

Прекращение главного обязательства всегда влечет за собой прекращение залогового права.

А.М. Гуляев к категории вещных прав на чужое имущество относил право залогодержателя. Ученый отмечал, что чужое имущество выступает объектом этого права со стороны своей меновой ценности. Здесь отсутствует фактическое господство над заложенной недвижимостью, но присутствует юридическая связь кредитора с чужим имуществом¹⁸. Как объясняет А.М. Гуляев, наличие этой связи предоставляет залогодержателю юридическую возможность извлечь меновую ценность из заложенного имущества, независимо и исключительно от постороннего лица. Следовательно, делает вывод ученый, это вотчинное право.

Залоговое право является реальным обеспечением кредитора. Именно в прочности данного факта заинтересован, прежде всего, кредитор. Для должника интерес состоит в непосредственном отношении к имуществу, отданному в залог. Эти цели могут быть достигнуты только на высших ступенях развития гражданского права, считал А.М. Гуляев. Отечественное залоговое право находится еще в состоянии развития, примет форму ипотеки после отмены старого закона и принятия проектов вотчинного устава и Гражданского уложения¹⁹.

А.М. Гуляев рассматривает залоговое право как акцессорное, дополнительное и обеспечивающее требования кредитора. Это объясняется тем, что, во-первых, правила о залоге и залоге размещены среди статей, посвященных договорным обязательствам; во-вторых, оно всегда выступает дополнительным и, в-третьих, о нем речь идет как о реальном обеспечении, прежде всего, договора займа, хотя, по мнению ученого, в законе не содержится запретов об обеспечении залогом и других обязательственных требований.

Цель залога — обеспечить личное обязательство должника. Оно достигается путем требования кредитора публичной продажи вещи и удовлетворения его требования из суммы, вырученной от продажи заложенного имущества. Тем не менее, это не порождает власти кредитора над залогом.

Анализируя отечественное залоговое право и законы об ипотеке, А.М. Гуляев приходит к выводу о том, что особой разницы между ними нет. Однако, по его мнению, отечественному залоговому праву присущи архаические черты, что объясняется ходом исторического развития действующего законодательства, но совершенно не соответствует требованиям гражданского оборота того времени²⁰.

В.И. Синайский определял залоговое право как «вещное право прежде всего на преимущественное удовлетворение долга из ценности заложенной вещи или преимущественное право присвоения за долг самой вещи, у кого бы она ни находилась»²¹. По его мнению, для залога характерны два отличительных признака: 1) преимущественное присвоение ценности заложенной вещи или самой вещи; 2) присвоение заложенной вещи у кого бы она не находилась. Последний признак сообщает залоговому праву вещный характер.

Цель залогового права — это реальное обеспечение долга. В.И. Синайский считал, что особенность залогового права проявляется в его характере как вещного дополнительного отношения. Поэтому в нашем праве, отмечал он, залог не может возникнуть самостоятельно, без обязательственного отношения. Залог и ипотека всегда выступают обеспечением обязательства²². По мнению ученого, залог недвижимости также называется ипотекой. Это объясняется тем, что вещь остается во владении и пользовании залогодателя, а не переходит к залогопринимателю.

На основании вышеизложенного можно выделить ряд общих черт, присущих теориям залогового права:

- 1) все вышеперечисленные ученые относили залог к вещному праву. Однако в учении К.Н. Анненкова залогом присущи и черты личного права;
- 2) залог служит средством обеспечения любых договоров и обязательств;
- 3) залог не предоставляет залогодержателю права собственности на заложенную вещь, он лишь ограничивает право распоряжения залогодателя;
- 4) залог не является самостоятельным институтом, хотя К.П. Победоносцев считал его самостоятельным, это дополнительное отношение, которое следует за обязательством.

Тем не менее, отнесение залога к вещному праву не столь бесспорно. Например, А.С. Звоницкий отмечал, что при залоге недвижимости нелегко доказать вещный характер данного правоотношения²³. С этим мнением можно согласиться.

Сторонники вещного характера залогового права обращают внимание на то, что власть залогодержателя проявляется в праве продажи заложенной вещи с публичных торгов либо изъятия ее из третьих рук. Однако продажа осуществляется публичной властью, а не самим залогодержателем и мало чем отличается от продажи по требованию обязательственного кредитора.

Право предъявления иска по заложенному имуществу к третьим лицам возникает не только при залоге, но и при других обязательственных отношениях. Примером может служить право арендатора предъявить иск против приобретателя имущества, когда об аренде сделана отметка в вотчинной книге. Требование залогодержателя направлено не на саму вещь, а на взыскание из заложенной вещи определенной суммы для удовлетворения требований залогодержателя.

Таким образом, отнесение залога к категории вещных прав не является полностью обоснованным.

¹ См.: *Зволицкий А.С.* О залоге по русскому праву. Киев, 1912. С. 175.

² См., например: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. 9-е изд. М., 1911; *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Ч. 1: Вотчинные права. СПб., 1896; *Анненков К.Н.* Система русского гражданского права. Т. III: Права Обязательственные. 2-е изд. СПб., 1901; *Гуляев А.М.* Русское гражданское право. Обзор действующего законодательства и проекта Гражданского уложения. СПб., 1911; *Синайский В.И.* Русское гражданское право. Вып. 1: Общая часть. Вещное право. Авторское право. Киев, 1917.

³ *Шершеневич Г.Ф.* Указ. раб. С. 346.

⁴ См.: *Анненков К.Н.* Система русского гражданского права. Т. III: Права обязательственные. С. 341–345.

⁵ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Указ раб. С. 346–347.

⁶ См.: Там же. С. 347.

⁷ См.: Там же. С. 354.

⁸ См.: *Анненков К.Н.* Система русского гражданского права. Т. III: Права Обязательственные. 2-е изд. С. 309.

⁹ См.: Там же. С. 312.

¹⁰ См.: *Анненков К.Н.* Начала русского гражданского права. Вып. 1. СПб., 1900. С. 211.

¹¹ См.: *Анненков К.Н.* Система русского гражданского права. Т. III: Права Обязательственные. 2-е изд. С. 352.

¹² См.: Там же. С. 359.

¹³ См.: Там же. С. 439–442.

¹⁴ См.: Там же. С. 444.

¹⁵ *Победоносцев К.П.* Указ. раб. С. 582.

¹⁶ См.: Там же. С. 581–583.

¹⁷ См.: Там же. С. 602.

¹⁸ См.: *Гуляев А.М.* Указ. раб. С. 191.

¹⁹ См.: Там же. С. 192.

²⁰ См.: Там же. С. 193.

²¹ *Синайский В.И.* Указ. раб. С. 225.

²² См.: Там же. С. 226.

²³ См.: *Зволицкий А.С.* Указ. раб. С. 187.

А.А. Маковский

НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье анализируются современные государственно-конфессиональные отношения через призму неoinституционализма. Особый акцент делается на многообразии институциональных форм участия религий в публичной среде и во взаимодействиях с властными структурами. Выделяются особенности дифференцированной системы отношений, формальные и неформальные взаимосвязи политических и религиозных акторов.

Ключевые слова: неoinституционализм, государственно-конфессиональные отношения, религиозные объединения, гражданское общество, референты политики, институциональное взаимодействие.

© Маковский Андрей Андреевич, 2017

Аспирант кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aamakovsky@mail.ru

A.A. Makovskiy

NEO-INSTITUTIONAL APPROACH TO THE ANALYSIS OF STATE CONFESSIONAL RELATIONS IN PRESENT-DAY RUSSIA

The article analyzes the current state-confessional relations through the prism of neo-institutionalism. Particular emphasis is placed on the diversity of institutional forms of religion in the public participation in the environment and interactions with the authorities. The author points out features of a differentiated system of relations, formal and informal relationship of political and religious actors.

Keywords: Neo-institutionalism, church-state relations, religious communities, civil society, policy referents, institutional interaction.

Кардинальные изменения в общественно-политической сфере в конце XX — начале XXI в., связанные с распадом СССР, потерей государственной идеологии и идентичности, преодолением религиозной изоляции, повлекли за собой перемены в отечественной политической системе и в восприятии властными структурами религий. Современные государственно-конфессиональные взаимодействия стали наблюдаться практически во всех сферах жизнедеятельности общества. Динамично развивающиеся в данных условиях институциональные отношения способствуют трансформации существующих подходов и методов их изучения, в связи с чем основные задачи современной политической науки заключаются не только в описании политической реальности, но и в выявлении факторов, влияющих на политические процессы, а также в анализе институциональных взаимодействий.

Непрерывная динамика политической среды, кризис методологических установок институционализма и бихевиоризма привели к росту интереса исследователей в конце 1970-х гг. в США, а затем в Европе к методологии, получившей название неинституционализм. «Новая институциональная теория», принадлежащая к неоклассическому направлению, берет свое начало в работе Р. Коуза где исследователь впервые рассмотрел формальные и неформальные экономические взаимосвязи.

Следует отметить, что сам термин был введен в научный оборот О. Уильямсоном, который подразумевал под новым подходом не стройную теоретическую систему, а скорее, целый ряд инструментов, объединенных несколькими ключевыми идеями. Ученый отмечал, что в ряде неинституциональных подходов объединяющим предметом изучения выступает институциональная среда, которая состоит из фундаментальных политических, социальных, юридических и неформальных правил, в рамках которых проходят процессы. Позже в политической науке Дж. Марч и Й. Олсен стали использовать понятие «neo-institutional political science» (неинституциональная политическая теория) для новой методики исследования политических институтов и отношений между институциональными политическими действиями¹.

На основе исследовательской базы попытаемся осмыслить государственно-конфессиональные отношения в России через совокупность методов, используемых в неинституциональном подходе. Учитывая многообразие институциональных изменений в отношениях между государственными органами и конфессиями можно отметить, что особый интерес вызывает исторический неинституционализм, который представлен в работах К. Телена, П. Пирсона,

П. Холла, Т. Лонгстрета. Если основным принципом неоинституционализма является догмат «институты важны», то в историческом ключе данное положение конкретизируется за счет рассмотрения формальных и неформальных норм и институтов как основ политического развития.

Исторический неоинституционализм не акцентирует внимание на функциях институтов, а рассматривает процессы их формирования, изменения и взаимодействия. Государственно-конфессиональные отношения зачастую развиваются как в формальном, так и в неформальном ключе, поэтому данный подход позволяет выявить реальные, а не только декларативные особенности политических процессов. В данном подходе центральной категорией для изучения является понятие «тропа зависимости» (path dependency). По мнению К. Телена, общая идея тропы зависимости состоит из двух взаимосвязанных суждений². Во-первых, институциональная эволюция в каждой отдельной стране зависит от исторического пути развития. Обращаясь к истории государственно-конфессиональных отношений в России, можно наблюдать параболический график взаимодействия, спад и возрастания которого зависят от государственной идеологии в тот или иной период. Во-вторых, формирующиеся институты, отвечая на изменения общественной среды, развиваются в границах определенного исторического опыта. Необходимо отметить богатую практику построения государственно-конфессиональных отношений, которая включает в себя симфонию Церкви и Московского государства, досинодальный, период верховенства государства над религиозными догмами в период существования Синода, советскую систему воинствующего атеизма.

Современные государственно-конфессиональные отношения — это взаимодействие между субъектами — политическими и религиозными институтами, предметом которых являются реализация религиозных прав и свобод, обеспечение взаимодействий государственных и муниципальных органов власти и религиозных организаций, профилактика межконфессиональных конфликтов.

В политологии сложилось конкретное представление о политическом институте как об учреждении с организованной структурой, централизованным управлением, исполнительным аппаратом³. Безусловно, главным институтом в политической системе является государство. Этот политический феномен вызывает к себе пристальное внимание исследователей. Различают понятие «государство» в широком и узком смысле. В первом случае государство определяется как территориально ограниченное объединение, требующее для себя монополии на власть. Во втором случае у термина существует множество значений — от абсолютной трактовки Гегеля, представляющего государство как институт, в котором объективный дух осуществляет нравственную идею, до подхода М. Вебера, видевшего государство как организованное объединение со структурой легитимного отношения господства одних людей над другими. Представители неоинституционализма, в частности Д. Норт, определяли государство как особый случай властных отношений, возникающий на основе социального контракта — передачи гражданами части своих прав, касающихся контроля своей деятельности в ряде сфер, взамен на защиту своих интересов.

Анализ религиозных институтов как акторов взаимодействия также широко представлен в политической науке. Это связано, прежде всего, с многообразием подходов к пониманию термина «институт» и сложностью институционализации религиозных форм. Если религии представляют собой духовные формации, типы

восприятия мира человеком, нормы повседневной жизни, основанные на вере (религиозном сознании), то конфессии в широком смысле являются синонимом вероисповедания, институциональным выражением этих принципов, ценностей, норм монотеистической религии. В узком смысле к конфессиям относят только католицизм, протестантизм, православие.

Представители институционализма трактуют понятие «институт» как организацию, учреждение, орган, ассоциацию, объединение людей, законодательно закрепленную норму, в то время как неинституционалисты, в частности Д. Норт, под институтом подразумевают «правила игры» в обществе или ограничительные рамки, созданные человеком для организации взаимоотношений между людьми⁴. Дж. Марч и Й. Олсен предложили следующее определение институтов: «Институт есть относительно устойчивый набор правил и организованных практик»⁵. Институт как правило — это реализованная в повседневной практике норма поведения, ставшая устойчивой и типичной. Религиозные заповеди, как и нормы государства, определяют, что граждане обязаны делать в тех или иных ситуациях, их отношение к той или иной политической силе, политическому режиму.

Существует два подхода к пониманию конфессий как религиозных институтов. Во-первых, конфессии в формальном поле оформлены в качестве общественно-духовных организаций, которые могут рассматриваться как различные организационные структуры в зависимости от характера существующей общественно-политической среды. В большинстве случаев они рассматриваются в качестве социальных институтов, т.е. организованных объединений людей, выполняющих определенные социально значимые функции. Во-вторых, конфессия понимается как синоним «вероисповедания»⁶, которое трактуется как система или совокупность религиозных убеждений, правил поведения, основанных на вере индивида или групп индивидов⁷.

Безусловно, значение какого-либо института не является статичным, оно может оставаться в достаточной степени институционализированным, но вследствие действий тех акторов, с которыми этот институт взаимодействует, или из-за политической ситуации оно может изменить свою природу и специфику. По мнению С.В. Патрушева, классиками неинституционализма процесс институционализации рассматривается как тенденция организаций обустроивать свою формальную структуру не в ответ на потребности организаций, но в соответствии с определенными, широко распространенными правилами. Причиной институционализации выступает необходимость легитимности отношений. Потому мы можем наблюдать формально-правовое закрепление государственно-конфессиональных отношений, развитие политико-религиозных традиций, бюрократизацию религиозной среды. Строгое следование правилам может привести к недостижимости поставленных целей. В связи с этим участники взаимоотношений могут выполнять задачи другими методами, тем самым развивая неформальные взаимоотношения⁸.

В формальном ключе политические институты взаимодействуют с конфессиями как элементами гражданского общества. Само гражданское общество представляет собой объединение граждан с высокой общей социально-политической культурой, мировоззренческим плюрализмом, толерантностью. Конфессии как институты гражданского общества — это религиозные группы, организации, представительства иностранных религиозных организаций, т.е. групп граждан, которые образованы в целях совместного исповедания и распространения веры⁹.

Сущность организационных структур, по мнению А.В. Зайцева, заключается в привлечении верующих к участию в общественной жизни, публичному обсуждению общих проблем, отстаиванию своих интересов. Религиозный плюрализм, необходимый в гражданском пространстве, во многом зависит от многообразия религиозных объединений и деноминаций. И.А. Куницына представила классификацию политических систем по типам правового регулирования статуса религиозных объединений, в которой выделила моноконфессиональный, дифференцированный и универсальный типы¹⁰.

Можно предположить, что в России складывается дифференцированный тип взаимодействия государства и религиозных объединений, при котором религиозные объединения обладают различным объемом прав и обязанностей. Данная система отношений характеризуется рядом особенностей. Во-первых, современные ГКО регламентированы нормами права и опираются на политико-правовые принципы светского государства: отсутствие государственной религии, отделение религиозных организаций от государства и равенство их перед законом, запрет дискриминации по религиозным признакам, право на национально-культурную и религиозную идентичность, свободу совести и свободу вероисповедания¹¹. Во-вторых, светский характер государства не означает, что политические институты не взаимодействуют с религиозными организациями, оно издает законы, обеспечивающие реализацию и защиту религиозных прав и свобод, строит партнёрские отношения¹². В-третьих, в России формируется статус традиционных религий (Православие, Ислам, Иудаизм, Буддизм). Данный статус означает признание Российским государством исключительной роли традиционных конфессий в прошлом и настоящем как неотъемлемой составной части национального культурного наследия¹³.

Выделение традиционных религиозных институтов формирует в России два типа отношений: «Государство — традиционные религии», «Государство — новые религии», что является важнейшим фактором дифференциации. Британский политолог Д. Хелд отмечает, что политические институты в условиях современного демократического государства стремятся к краткосрочным политическим успехам за счет активного взаимодействия с общественными структурами, в частности с религиозными¹⁴. В российских реалиях данное взаимодействие, в т.ч. и неформальное, осуществляется в большей степени в рамках отношений «Государство — традиционные религии» с конфессиями, широко представленными в обществе, обладающими сильным влиянием на массы. В подобных условиях построение государственно-конфессиональных отношений как элемента гражданского общества следует отличать от «симфонии» государства и религий. Это связано, прежде всего, с тем, что интересы различных конфессий не совпадают, а напротив, находятся зачастую в конфронтации, поэтому органы власти и управления не могут реализовывать потребности всех субъектов ГКО. В связи с этим степень сотрудничества государства с разными конфессиями различна.

Связь между государственными институтами и религиозными объединениями определяется двумя категориями отношений. Первая представляет собой совокупность отношений прямого и косвенного влияния государства на конфессиональную жизнь социума и, в частности, на деятельность религиозных объединений посредством формальных правил. Вторая категория отношений образует обратную связь, выраженную в возможности религий и религиозных объединений (традиционных и новых) влиять на политическую систему общества, политические процессы как общероссийского, так и регионального уровня.

Следует отметить, что возвращение религии в публичную сферу определило место религиозных объединений в политическом процессе не только в качестве институтов гражданского общества, но и в виде неформальных институтов — референтов политики, групп интересов, лоббирования, деструктивных групп¹⁵. А.А. Белькова отмечает, что если религиозные институты как элементы гражданского общества представляют интересы определенной социальной группы верующих через общественное, публичное взаимодействие, то, проявляя себя как группы интересов, конфессии неформально участвуют в публичной сфере. Этот процесс осуществляется за счет расширения коммуникаций с государственными структурами, использования публичных ресурсов: информационных, идеологических, массовых. Целями неформальных практик могут служить как материальные блага, так и изменения идеологической среды. Под коммуникациями в данном случае подразумевается выстраивание как формальных, так и неформальных взаимосвязей. При этом именно благодаря неформальным практикам религиозные институты участвуют в политической деятельности в той мере, какая требуется для достижения групповых целей, не переступая черту светскости политического режима¹⁶.

Неформальные практики М.В. Подхомутовникова трактует как постоянно воспроизводимые стереотипные правила взаимодействия субъектов политики, установленные и поддерживаемые посредством социокультурных регуляторов: ценностей, политических ориентаций, установок деятельности, а не формально-правовых норм. Цели неформальных практик — развитие неформальных партнерских отношений¹⁷, сущность их функции в политическом пространстве заключается в том, что они обеспечивают удовлетворение потребностей акторов в достижении целей, касающихся «содержания», «включенности в арену», «результативности» и «интенсивности» религиозно-политической деятельности. Данные отношения восполняют неэффективность формальных институтов и сложившихся общественно-политических традиций.

Таким образом, государственно-конфессиональные отношения представляют собой исторически сложившееся взаимодействие властных и религиозных институтов, закрепленное в юридических нормах и общественно-политических традициях с учетом формальных и неформальных взаимосвязей. На современном этапе происходит дифференциация властных отношений с религиями. Историческая роль традиционных конфессий, их цивилизационно-образующая функция предопределили две системы отношений «Государство — традиционные религии» и «Государство — новые религии». Если первый тип характеризуется множеством институциональных форм взаимовлияния, то второй протекает строго в формальном ключе.

¹ См.: *Марч Дж., Олсен Й.* Новый институционализм: Организационные факторы в политической жизни. М., 1984. С. 34.

² *Thelen K.* Historical Institutionalism in Comparative Politics // *Annual Review of Political Science*. 1999. № 2. P. 387. URL: <http://rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Thelan%201999.pdf> (дата обращения: 21.10.2016).

³ См.: *Зайцев А.В.* Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ. Кострома, 2014. С. 56.

⁴ См.: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 87.

⁵ *March J.G., Olsen J.P.* The new institutionalism: organisational factors in political life // *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78. № 3. P. 734.

⁶ *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 79.

⁷ См.: *Яворский Д.Р.* Государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации. Волгоград, 2003. С. 7.

⁸ См.: *Патрушев С.В.* Институциональная политология в российской перспективе // Политическая концептология. Ростов на/Д, 2011. № 4. С. 142.

⁹ См.: Федеральный Закон РФ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39, ст. 4465.

¹⁰ См.: *Куницына И.А.* Правовой статус религиозных объединений в России: исторический опыт, особенности и актуальные проблемы. М., 2000. С. 45.

¹¹ См.: *Слобожникова В.С.* Религиозность современной России в этнополитическом измерении // Современная российская политическая регионалистика и этнополитика сквозь призму понятий / [Е.С. Дорофеева, И.Н. Коновалов, В.С. Слобожникова, В.А. Труханов]; под ред. В.С. Слобожниковой. Саратов, 2013. С. 149.

¹² См.: *Понкин И.В.* Светскость государства. М., 2004. С. 49.

¹³ См.: *Кудряшева И.В.* Как изучать взаимодействие религии и политики? // Политическая наука. 2013. № 2. С. 9.

¹⁴ См.: *Хелд Д.* Модели демократии. М., 2014. С. 120.

¹⁵ См.: *Зимин В.А.* Статус групп давления в политическом процессе // Вестник Омского ун-та. 2012. № 3 (65). С. 312.

¹⁶ См.: *Белькова А.А.* Институты государственного регулирования религии [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru/issue/2014/01/03/?print> (дата обращения: 02.02.2016).

¹⁷ См.: *Подхомутникова М.В.* Неформальные политические практики в современной России: субъекты институционализации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2010. С. 11.

С.А. Мельников

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОМ ИССЛЕДОВАНИИ ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

В статье реализация права рассматривается как системный процесс, которому присущи как особые внешние формы выражения, так и внутренняя сложно организованная структура со своими элементами. Отстаивается точка зрения о необходимости подразделения формы реализации права на индивидуальную и коллективную. Индивидуальная форма представлена простейшими способами осуществления права в виде соблюдения, исполнения и использования. Коллективную же форму составляют реализация права посредством договора и правоприменения.

Ключевые слова: системный подход, система, реализация права, право как система, индивидуальная и коллективная форма реализации права.

S.A. Melnikov

SYSTEMATIC APPROACH TO THE GENERAL THEORETICAL STUDY OF THE PROCESS OF THE RIGHT

In the article the implementation of the law is seen as a systemic process, which is characterized as a particular form of expression and internal organized structure with its elements. Settles point of view about the necessity of division of the form of the right to individual and collective. Individual form presents the simplest means of implementation of the law, compliance with, implementation and use. The collective form, constitute the enforcement of rights by contract and law enforcement.

Keywords: a systematic approach, the system, the implementation of law, law as a system of individual and collective form of law implementation.

Благодаря достижениям науки XIX–XX вв. окружающий нас мир предстал как мир систем, который структурно системен и его подсистемами являются отдельные системы, части и элементы. Любое явление в мире представляет собой «систему систем», в каждой из которых оно ведет себя в соответствии с законами

© Мельников Сергей Александрович, 2017

Аспирант кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nphonix046@mail.ru

данной системы. И действительно, всем явлениям, присущи системные свойства. Они сами представляют собой системы и входят в более широкие системы, обособленные условиями существования, которые образуют системы. Предметом изучения могут быть как сами объекты-системы, так и системы отношений, системы оснований, детерминаций, подсистемы и, наоборот, суперсистемы.

Традиционные объекты человеческого познания сегодня уже не могут рассматриваться только сами по себе, т.к. их сущность согласно современным научным представлениям в значительной степени детерминирована вне них лежащими условиями и закономерностями. Соответственно, истина о них, взятых во взаимосвязи с другими явлениями, оказывается шире, объемнее и богаче прежних представлений о них.

Исследуя специфику предметов, необходимо рассматривать их не целиком, а частями. Понимание многосистемности и структурности оснований имеет еще большее значение при изучении конкретных явлений, анализируемых внутри одной определенной сферы. Познавая объективную действительность «по частям», мы выделяем «из фона» определенный конкретный «качественный узел» — объект и фокусируем на нем внимание, изучая его целостно, системно. Для этого применяется системный подход.

Системность характеризует процесс познания разнообразных предметов, процессов, явлений и т.д. Анализ системности выступает одной из важнейших современных философских и специально-научных задач.

В общем представлении системный подход предполагает объединение идей целостности, соотношения части и целого, структурности и элементарности объектов, универсальности и всеобщности связей, отношений, развития системных образований. Основным понятием для системного подхода является понятие системы, под которой понимается «множество взаимосвязанных элементов, выступающее как определенная целостность»¹.

Системный подход подразумевает также построение модели, представляющей собой общую картину всех последующих направлений получения знаний и отдельные части исследований, согласованных с этой общей моделью².

Системность свойственна многим явлениям, в т.ч. и праву. О перспективах применения системного подхода в юридической науке писали С.С. Алексеев, Д.А. Керимов, Л.С. Явич и др.³ Использование системного подхода, в частности категории «система», относительно правовых явлений, несомненно, имеет большое значение, поскольку помогают выявить не только внутреннее единство права, но и взаимосвязь, взаимодействие его составных частей. Следовательно, разработка данной категории и этого подхода имеет практическое значение для правотворческой и правореализующей деятельности государства, эффективность которой имеет смысл лишь на основе единства правового регулирования общественных отношений. Системный подход к исследованию права дополняется и в определенном смысле конкретизируется структурным его анализом. Эта конкретизация выражается в формальной завершенности системной целостности права, внутренней организации связей и взаимодействия его частей, четкости и ясности внешних форм и т.д. Лишь в единстве системно-структурного познания обнаруживается не только целостность права, но и внутренняя организация, связи и взаимодействие его компонентов, внешнего выражения правового целого и его частей. Следовательно, «система в праве — это объективное объединение (соединение) по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования»⁴.

Так, первым и самым простым «кирпичиком» в данной системе выступает односистемная (являющаяся правилом поведения, единичная, поскольку регулирует не комплекс отношений, а отдельное типичное отношение или даже отдельные его стороны) норма права, т.е. единичное общее правило поведения, регулирующее типичное общественное отношение или одну из сторон этого отношения и в силу этого приобретающее относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования. Совокупность правовых норм образуют следующий компонент системы права — институт права, который в отличие от нормы права является многосистемным, т.к. представляет собой объективно сложившуюся внутри отрасли права в виде ее обособленной части группу правовых норм, регулирующую с требуемой детализацией типичное общественное отношение. Следующим, более комплексным звеном является отрасль права, в состав которой входят институты права и нормы права. И наконец, самым сложным образованием выступает система права, т.к. в ее состав входят подсистемы различных уровней (нормы, институты и отрасли права). Этому в целом и соответствует «принцип иерархичности» в системном подходе, который методологически предполагает, что у всякого исследуемого явления есть «вышестоящие» и «нижестоящие» уровни-основания, знания о которых входят в совокупное знание о нем самом.

Таким образом, относительно структуры права в юридической литературе преобладает выделение таких составных компонентов, как отрасли, институты и нормы права. Подобное выделение не единственное. Так, С.С. Алексеев отмечает, что структура права выражается в реальном внутреннем делении правовой системы, дифференциации ее составных компонентов — отраслей, институтов и норм⁵. Следует заметить, что автор также выделяет вторичные комплексные образования в праве, к которым относит, например, морское право, жилищное право и т.д.⁶ Также он выделяет «идеальную» структуру, которая состоит из логических норм, правовых конструкций, главных подсистем права⁷.

Реализацию права можно рассматривать и как систему. Так, ее структура выглядит следующим образом: первой составляющей выступают простейшие действия, такие как соблюдение, исполнение и использование права (данные действия односистемны, т.к. другие элементы в их состав не входят); следующими, более сложными элементами являются два вида реализации права — гражданский договор и правоприменение, представляющие собой кооперацию вышеупомянутых действий, которые входят в их систему. Исходя из этого, реализация права представляет собой систему своевременных, правомерных действий (исполнение, использование, соблюдение и применение) всех субъектов права (государственных органов, должностных лиц, граждан, их организации и т.д.), направленных на достижение конкретных результатов (целей), установленных нормами права.

Таким образом, в зависимости от сочетания структурных элементов реализации права можно выделить такие формы существования, как индивидуальная и коллективная. Под индивидуальной формой реализации права предлагается понимать активную или пассивную деятельность субъекта права путем совершения правомерных действий по реализации прав и обязанностей. Субъектами права выступают граждане и организации. Данная форма воплощается в жизни посредством трех способов (элементов) — исполнения, использования и соблюдения. В отличие от индивидуальной коллективная форма реализации права представляет собой правомерные действия вступивших между собой в правоотношение субъектов права для реализации своих прав и обязанностей.

Реализация права в коллективной форме может осуществляться только при наличии нескольких субъектов права, обладающих необходимыми правами. Субъектами права выступают граждане, организации, должностные лица и государственные органы.

Анализ системного подхода позволяет сделать вывод о том, что реализация права, как и любое явление, является системным объектом исследования, которому присущи как внешние формы выражения, так и внутренняя структура со своими элементами.

¹ Садовский В.Н. Основания общей теории систем / отв. ред. А.И. Уемов. М., 1974. С. 18.

² См.: Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М., 1978. С. 131.

³ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 7; Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 288; Явич Л.С. Общая теория права / под ред. А.И. Королева. Л., 1976. С. 131.

⁴ Керимов Д.Е. Указ. раб. С. 278.

⁵ См.: Алексеев С.С. Указ. раб. С. 18.

⁶ См.: Там же. С. 27.

⁷ См.: Там же. С. 30–31.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНТЕГРАЦИИ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ: РЕАЛИИ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Т.В. Заметина

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ИНТЕГРАЦИИ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СФЕРУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются конституционно-правовые вопросы интеграции Крыма и Севастополя в социально-экономическую сферу России; проблемы реализации социально-экономических прав граждан, адаптации экономики новых субъектов в общероссийскую экономическую и правовую системы.

Ключевые слова: труд, охрана здоровья, правовое регулирование, Крым, Севастополь, государственная собственность, модернизация экономики.

T.V. Zametina

THE CONSTITUTIONAL INTEGRATION OF THE CRIMEA AND SEVASTOPOL IN THE ECONOMIC AND SOCIAL SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The Article is devoted to study of constitutional and legal integration of the Crimea and Sevastopol in the socio-economic sphere of Russia, legal regulation and problems of implementation of socio-economic rights of citizens, issues of adaptation of economy to new actors in national economic and legal system.

Keywords: labor, health, legal regulations, Crimea, Sevastopol, state property, the modernization of the economy.

Стратегия развития любого демократического общества обуславливает проведение социально ориентированной государственной политики, создание условий для реализации социально-экономических прав граждан. После принятия Республики Крым и г. Севастополя в состав Российской Федерации, реализуя свой правозащитный потенциал и руководствуясь ст. 2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Российский парламент, Президент и Правительство России приняли ряд правовых актов, направленных на защиту социально-экономических прав и свобод граждан, проживающих на территориях новых субъектов, а также адаптацию экономики

© Заметина Тамара Владимировна, 2017

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: zametina_saratov@mail.ru

Крыма и Севастополя в российскую экономику¹. Выступая 26 октября 2016 г. на пленарном заседании межрегионального форума Общероссийского народного фронта «Форум действий. Крым», Президент РФ В.В. Путин предложил сосредоточиться на решении важных для граждан вопросах: на модернизации социальной инфраструктуры, обновлении транспортной сферы, создании новых рабочих мест².

Одним из базовых социально-экономических прав, создающих материальную основу существования человека, выступает конституционное право на труд. Вхождение новых субъектов в состав Российской Федерации актуализировало ряд проблем в этой сфере. Во-первых, адаптацию к нормам российского трудового законодательства. На этот счет были приняты акты как на федеральном уровне (например, Федеральный закон от 14 октября 2014 г. «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³), так и на уровне субъектов Федерации.

Во-вторых, в Крыму и Севастополе юридически были установлены коэффициенты, отражающие особенности рынка труда на соответствующих территориях⁴. Данные законы направлены на реализацию Республикой Крым и Севастополем своих полномочий по правовому регулированию налогообложения доходов иностранных граждан, осуществляющих свою деятельность на территории Республики. Установление коэффициента (на уровне 1,5939%) позволило приблизить величину налога, уплачиваемого иностранными гражданами, к сумме налога на доходы физических лиц, исчисленного по ставке 13% от средней заработной платы, в тех отраслях экономики, в которых заняты иностранные граждане. Такой размер коэффициента позволил сделать налоговую нагрузку на иностранных граждан приближенной к нагрузке российских граждан и увеличил конкурентоспособность российских граждан на рынке труда в отношении специальностей, не требующих высокой квалификации.

В-третьих, на момент вхождения Республики Крым и г. Севастополя в состав России уровень безработицы граждан, проживающих на этой территории, был одним из самых высоких среди субъектов РФ. Уровень общей безработицы в 2013 г., рассчитанный по методологии Международной организации труда, в Республике Крым — 5,8% экономически активного населения, в г. Севастополе — 5,9% (в среднем по Российской Федерации — 5,5%); уровень зарегистрированной безработицы в 2013 г. в Республике Крым — 1,6%, в г. Севастополе — 0,6% (в среднем по Российской Федерации — 1,2%)⁵.

В связи с этим на федеральном уровне, помимо Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 9 марта 2016 г.)⁶, который распространил свое действие на новые территории, был принят Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с выплатой пособия по безработице, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁷. Субъектами Федерации были утверждены соответствующие региональные законы об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанным в уста-

новленном порядке безработными и проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя⁸, а также приняты подзаконные акты, направленные на обеспечение занятости населения новых субъектов⁹.

Государственная политика в области занятости принесла определенные результаты. Так, например, по данным министра труда и социальной защиты Республики Е. Романовской, в Крыму за 2015 г. вдвое уменьшился показатель официальной безработицы: «по сравнению с 2014 г., количество зарегистрированных безработных снизилось в два раза — с 17 тысяч до 8 тысяч человек»¹⁰.

В-четвертых, до сегодняшнего дня особое внимание уделяется вопросу погашения задолженности по заработной плате на предприятиях Республики Крым. 13 марта 2016 г. Инспекцией по труду Республики Крым проведено совещание с арбитражными управляющими предприятий-банкротов для решения вопроса по погашению задолженности по заработной плате. По итогам совещания задолженность по заработной плате на предприятиях-банкротах уменьшилась с 47707,3 тыс. руб. до 16674,2 тыс. руб. Разница составляет 31033,1 тыс. руб.¹¹

Парламентом Республики Крым приняты законы об охране труда, о ветеранах труда, ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹², и др. Очевидно, что для решения проблем, связанных с осуществлением трудовых прав, необходим целый комплекс мероприятий правового, организационного и финансового характера, а именно: переформатирование работы служб занятости Крыма и Севастополя в соответствии с российским законодательством, налаживание работы законсервированных предприятий и учреждений, обеспечение крымчан временной, сезонной работой, трудоустройство их в соседних регионах Российской Федерации и т.д.

Императив социального государства, провозглашенный в ст. 7 Конституции РФ 1993 г., налагает на Россию обязательства по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие на всей территории РФ.

На территориях новых субъектов РФ особое внимание уделялось и уделяется наименее защищенным в социальном плане слоям населения — пенсионерам, детям, инвалидам и т.д. Еще 31 марта 2014 г. Президентом РФ был подписан Указ «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсии на территориях Республики Крым и г. Севастополя», в соответствии с которым до принятия соответствующего федерального закона устанавливалось, что гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и города Севастополя, в дополнение к назначенной пенсии полагается ежемесячная выплата: с 1 апреля 2014 г. — в размере 25%, с 1 мая 2014 г. — в размере 50%, с 1 июня 2014 г. — в размере 75%, с 1 июля 2014 г. — в размере 100% от назначенной пенсии. Выплата к пенсии производилась до перерасчета указанным гражданам назначенных им пенсий в соответствии с законодательством РФ¹³.

Согласно ч. 1 ст. 38 Конституции РФ 1993 г. материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В Крыму и Севастополе приняты законы о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в т.ч. по обеспечению их жильем)¹⁴, о социальной поддержке многодетных семей¹⁵.

Еще одна уязвимая категория населения — инвалиды. И в Крыму, и в Севастополе приняты законы, направленные на социальную защиту инвалидов, в соответствии с которыми установлено квотирование и резервирование рабочих

мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите¹⁶. Однако в этой сфере остаются нерешенные проблемы. Так, например, с учетом климатических особенностей Крыма как зоны отдыха каждый муниципальный пляж должен иметь оборудованную территорию для инвалидов. В то же время пляжи Феодосии, Алушты и Николаевки не имеют соответствующего оборудования. В 2014 г. Министерство труда и социальной защиты Крыма не смогло освоить средства, выделенные на строительство пандусов, лифтов и подъемников, деньги вернулись в федеральный бюджет. По оценкам общественных экспертов, за 2015 г. было оснащено лишь 8 объектов, только в части административных зданий — они на 80% не приспособлены для маломобильных групп населения¹⁷.

29 декабря 2014 г. на федеральном уровне был принят Закон № 474-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья и обращения лекарственных средств на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁸. Законом устанавливался государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, требования к лицам, которые допускаются к медицинской и фармацевтической деятельности, правила обращения лекарственных средств и медицинских изделий.

Постановлением Правительства России от 6 августа 2014 г. «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения Республики Крым и города Севастополя»¹⁹ предусматривалось выделение средств на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных организаций здравоохранения, приобретение медицинского оборудования, внедрение современных информационных систем в здравоохранение. Систему здравоохранения дополняют двумя медицинскими центрами в Симферополе и Ялте и 69 фельдшерско-акушерскими пунктами и амбулаториями. На это в Федеральной целевой программе (ФЦП), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 11 августа 2014 г. «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»²⁰, заложено 310 млн руб.²¹ На территориях новых субъектов предпринимаются меры по внедрению высокотехнологичной медицинской помощи. Так, например, на базе легочно-хирургического отделения Крымского республиканского центра фтизиатрии и пульмонологии были успешно проведены уникальные высокотехнологичные операции, обучающие мастер-классы, с появлением оборудования проведение операций будет поставлено на поток²².

Российская Федерация выступает как целостное экономическое пространство, в котором применяются единые правила хозяйственного оборота и деятельности. Реализация ФЦП началась с 1 января 2015 г. Общий объем финансирования программы составляет 681221,18 млн руб. (в ценах соответствующих лет), при этом более трети всех денег — около 250 млрд руб. — будет выделено на строительство транспортного перехода через Керченский пролив²³.

В Крыму создана структура, которая должна придать импульс развитию региона — дирекция по управлению федеральной целевой программой «Социально-экономическое развитие Республики Крым и Севастополя» в форме автономной некоммерческой организации, ее основное предназначение — оказание методической помощи в реализации ФЦП. Увеличен штат дирекции, первоначально предполагалось, что будут работать 40 чел., сейчас штат увеличен до 170. Пока

темпы освоения средств ФЦП идут медленно. В 2015 г. объем финансирования был заложен на уровне 107,3 млрд руб., освоено было всего 22,6 млрд руб. Причина неполного освоения средств — некачественная подготовка конкурсной документации при заключении контрактов и договоров²⁴.

Сразу же после вхождения Крыма в состав России были приняты меры по оформлению правового статуса государственной собственности и порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым и города Севастополя²⁵. В целях повышения эффективности управления имуществом Республики Крым, обеспечения плановости процесса приватизации, оптимизации структуры имущества Республики Крым путем сокращения доли государства в экономике Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 22 октября 2015 г. № 793-1/15 был утвержден Прогнозный план (программа) приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым, на 2016 год²⁶.

Правовому регулированию подверглись и земельные отношения²⁷. Земельные участки для индивидуального жилищного строительства, ведения дачного хозяйства, садоводства, а также для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта предоставлялись льготным категориям граждан, в т.ч. ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны, ветеранам и инвалидам боевых действий, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации или полным кавалерам ордена Славы, лицам, подвергшимся политическим репрессиям и подлежащим реабилитации либо пострадавшим от политических репрессий, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами, инвалидам вследствие Чернобыльской катастрофы и другим категориям населения, указанным в Законе.

В целях адаптации финансовой системы Республики Крым и города Севастополя были приняты следующие Федеральные законы: от 2 апреля 2014 г. «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период», от 2 апреля 2014 г. №39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)²⁸.

По мнению некоторых экспертов, скорого появления в Крыму крупных государственных и частных банков ждать не следует из-за угрозы санкций (отключение от международных платежных систем). По этой причине полуостров будет страдать от нехватки кредитных ресурсов и инвестиций. Из Крыма ушли украинские банки, а российские не пришли. По мнению советника Президента России С. Глазьева, для привлечения иных, кроме бюджетных, средств необходимо использовать специальные инвестиционные контракты, развивать государственно-частные партнерства²⁹.

Еще одна актуальная проблема, затрагивающая определенную часть населения новых субъектов, — это регулирование вопросов возвращения взятых у украинских банков кредитов и хранящихся на их счетах депозитов. Президентом РФ 30 декабря 2015 г. подписан Федеральный закон № 422-ФЗ «Об особенностях погашения и внесудебном урегулировании задолженности заемщиков, проживающих на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный

закон „О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя”³⁰, который создает механизм по взысканию с жителей Республики Крым кредитных обязательств по договорам с банковскими учреждениями, прекратившими свою деятельность в соответствии с решением Национального банка Украины, создан АНО «Фонд защиты вкладчиков». С 3 марта 2016 г. Фонд защиты вкладчиков объявил, что начинает дополнительные компенсационные выплаты (по требованиям, превышающим 700 тыс. руб.) вкладчикам украинских кредитных учреждений, имевших на 16 марта 2014 г. лицензию Национального банка Украины и прекративших свою деятельность на территории Крымского федерального округа на основании решений Банка России. Общее количество вкладчиков в КФО, которые могут получить выплаты, составляет 9340 чел. Совокупный размер требований вкладчиков к украинским кредитным учреждениям, превышающих 700 тыс. руб. и заявленных в Фонд, составляет почти 5,3 млрд руб.³¹

Кризисные явления в экономике России в целом неизбежно налагают отпечаток на социально-экономическую ситуацию в новых субъектах. Как отмечается в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг., по итогам 8-ми мес. 2015 г. общие тенденции в промышленности существенных изменений не претерпели: в аутсайдерах — значительная часть производств товаров инвестиционного спроса, где наибольшее снижение показывают строительный сектор и большая часть сегментов машиностроения. Основная причина данных явлений — сильно возросшая в последнее время неопределенность экономической и политической обстановки, которая в условиях резкого сокращения ведет к спаду инвестиций, отказу от проведения модернизации производства и инноваций³². Это, с одной стороны, отражает объективные экономические отношения, сложившиеся в условиях санкций со стороны США и ЕС, кризисных явлений самой российской экономики, оттока капитала из страны; с другой стороны — неспособность Правительства РФ найти эффективные пути преодоления негативных тенденций, невысокие темпы роста валового внутреннего продукта на фоне повышенных социальных обязательств и др. В этих условиях важными задачами являются модернизация экономики страны, стабилизация денежно-кредитной системы, предотвращение девальвации национальной валюты, сдерживание роста внутреннего и внешнего долга государства.

В завершение следует отметить, что, во-первых, перед новыми субъектами РФ стоит ряд стратегических целей и задач, среди которых — обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ конституционного строя и федерализма, создание целостного экономического пространства и конкурентной инвестиционной среды, обеспечение единых минимальных социальных стандартов, равной социальной защиты, национально-культурных прав граждан.

Во-вторых, за 3 прошедших года было сделано немало в плане адаптации экономической и социальной сферы Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию. По ряду принципиальных направлений Россия создала преференциальный режим развития экономики, предпринимательства, инвестиций в Крыму. Из федерального бюджета были выделены колоссальные средства на решение разнообразных проблем крымчан. В качестве основного комплексного программно-

целевого механизма решения социально-экономических задач Крымского федерального округа разработана и реализуется федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», позволяющая сконцентрировать и согласовать финансовые, материальные и трудовые ресурсы в целях их наиболее эффективного использования.

В-третьих, актуальными вопросами социально-экономического развития Крыма и Севастополя остаются устранение диспропорции в региональном развитии, доведение уровня жизни населения и развития экономики Крыма до среднероссийского уровня, а также формирование условий для обеспечения устойчивого экономического роста Крымского федерального округа, рационального использования природных ресурсов, формирование сети автомобильных дорог, портов, обеспечение транспортного сообщения с материковой частью Российской Федерации, эффективное использование туристско-рекреационного потенциала, его всестороннего исследования.

В-четвертых, в социальной сфере необходимо совершенствовать деятельность медицинских и социальных учреждений, в Крыму — принять закон «Об охране здоровья населения» (в Севастополе уже есть соответствующий акт), принимать меры по трудоустройству граждан, в т.ч. инвалидов, созданию доступной среды для этой категории населения, продолжать процесс регулирования вопросов выплаты кредитов крымчанами, взявшими их в украинских банках.

В-пятых, в экономической сфере, полагаем, необходимо совершенствование правового регулирования инвестиционной деятельности в Крыму, в частности принятие региональных актов «О технопарках», «Об индустриальных парках», «Об особенностях инвестиционной деятельности в Республике Крым». Правовой поддержки требует и сельское хозяйство путем принятия правовых актов, регулирующих вопросы мелиорации, семеноводства и развития виноградарства, а также четкого правового обоснования причин и условий изъятия земельных участков на территории Республики Крым и города Севастополя. Развитию малого и среднего предпринимательства будет способствовать утверждение специальной программы «Охрана результатов интеллектуальной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства». Когда наиболее важные проблемы, обозначенные в ФЦП, будут решены, в перспективе в Крыму, возможно, потребуется Государственная программа «Развитие промышленности, малого и среднего предпринимательства и торговли». Несомненно, мониторинг этих многоаспектных проблем (экономического, социального, правового характера) требует дальнейших исследований.

¹ Подробнее об этом см.: *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 58–74; *Их же.* Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование. М., 2016.

² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53148> (дата обращения: 12.12.2016).

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 42, ст. 5607.

⁴ См.: Закон Республики Крым от 8 декабря 2014 г. № 23-ЗРК/2014 «Об установлении коэффициента, отражающего особенности рынка труда на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2014. 16 дек.; Закон города Севастополя от 27 ноября 2014 г. № 86-ЗС «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 29 нояб.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы „Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года“» (в ред. от 2 марта 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 33, ст. 4595.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1915; 2016. № 11, ст. 1493.

⁷ См.: Российская газета. 2014. 3 дек.

⁸ См.: Закон г. Севастополя от 26 декабря 2014 г. № 95-ЗС «Об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанных в установленном порядке безработными и проживающих на территории города федерального значения Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 27 дек.; Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 43-ЗРК/2014 «Об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанных в установленном порядке безработными и проживающих на территории Республики Крым» // Крымские известия. 2014. 20 дек.

⁹ См., например: Постановление Правительства Севастополя от 29 декабря 2014 г. № 663 «О Порядке финансирования доплат к пособиям по безработице» (в ред. от 13 июля 2015 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://flashcrimea.com/news/v-krymu-vdvoe-umenshilsya-pokazatel-ocialnoy-bezraboticy> (дата обращения: 16.10.2016).

¹¹ Так, например, 15 июня 2016 г. в Главном следственном управлении Следственного комитета РФ по Республике Крым состоялось расширенное заседание коллегии по вопросам расследования уголовных дел, связанных с невыплатой заработной платы. По состоянию на 14 июня 2016 г. проведены проверки на 25 предприятий. Материалы по результатам 23 проведенных проверок направлены в Главное следственное управление Следственного комитета по Республике Крым для принятия мер реагирования в соответствии со ст. 145.1 Уголовного кодекса РФ «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат». URL: <http://intrud.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/337574.htm> (дата обращения: 16.10.2016).

¹² В Севастополе принят только Закон об охране труда. Подробнее об этом см.: Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 33-ЗРК/2014 «Об охране труда в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 20 дек.; Закон Республики Крым от 30 марта 2016 г. № 232-ЗРК/2016 «О ветеранах труда Республики Крым» // Крымские известия. 2016. 7 апр.; Закон г. Севастополя от 6 апреля 2015 г. № 124-ЗС «Об охране труда» // Севастопольские известия. 2015. 8 апр. и др.

¹³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст. 1609.

¹⁴ См.: Закон г. Севастополя от 9 февраля 2015 г. № 112-ЗС «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2015. 11 февр.; Закон Республики Крым от 18 декабря 2014 г. № 46-ЗРК/2014 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 25 дек.

¹⁵ См.: Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 39-ЗРК/2014 «О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 23 дек.; Закон г. Севастополя от 26 декабря 2014 г. № 98-ЗС «О социальной поддержке многодетных семей в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 27 дек.

¹⁶ См.: Закон Республики Крым от 2 июля 2014 г. № 24-ЗРК «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» // Крымские известия. 2014. 4 июля; Закон г. Севастополя от 5 мая 2015 г. № 133-ЗС «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» // Севастопольские известия. 2015. 6 мая.

¹⁷ См.: *Лукин А.* Инвалидам хода нет // Крымский телеграф. Еженедельная Крымская газета. 2015. 17–23 июля.

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 27.

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4538.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 33, ст. 4595.

²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 33, ст. 4595.

²² См.: *Мезенцев Д.* Успешная операция // Крымская правда. 2015. 14 июля.

²³ См.: *Терехова А.* Переход через Керченский пролив оценили в 250 миллиардов бюджетных рублей // Независимая газета. 2014. 8 авг.

²⁴ См.: *Резникова М.* Возможность полуострова // Российская газета. 2016. 11 апр.

²⁵ См.: Закон Республики Крым от 6 ноября 2014 г. № 1-ЗРК/2014 «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым» // Крымские известия. 2014. 12 нояб.; Закон г. Севастополя от 24 апреля 2014 г. № 3-ЗС «О бывшей государственной собственности Украины и определении порядка инвентаризации, управления и распоряжения собственностью города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 26 апр.

²⁶ См.: Крымские известия. 2015. 18 нояб.

²⁷ См.: Закон Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» // Крымские известия. 2015. 20 янв.

²⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1531.

²⁹ См.: *Забелина Н.* Крым попал в финансовую изоляцию // Независимая газета. 2016. 29 февр.

³⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 1, ст. 42.

³¹ URL: <http://sevastopol.press/2016/03/02/krymskim-vkladchikam-ukrainskih-bankov-nachinajut-kompensirovat-depozity-prevyshajushchie-700-tysjach-rublej/> (дата обращения: 15.10.2016).

³² URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e/1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e> (дата обращения: 15.10.2016).

В.Т. Кабышев

ИНТЕГРАЦИЯ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДИСКУРС

В статье анализируются особенности конституционно-правовой интеграции Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию, раскрываются тенденции, сложности и перспективы ее развития.

Ключевые слова: Россия, Крым, Севастополь, конституция, конституционный строй, интеграция, конституционные отношения, конституционализация.

V.T. Kabyshev

INTEGRATION OF CRIMEA AND SEVASTOPOL TO THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL LEGAL DISCOURSE

In the article the author analyses the specific features of the constitutional legal integration of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation, describes the tendencies, difficulties and perspectives of its development.

Keywords: Russia, Crimea, Sevastopol, Constitution, constitutional order, integration, constitutional relations, constitutionalization.

Прошло уже 3 года, как Крым возвратился в состав Российской Федерации. Воссоединение Крыма и Севастополя с Российской Федерацией — выдающееся событие XXI в. в истории постсоветской России, имеющее огромное жизненно важное значение как для народов Российской Федерации, народа Крыма и Севастополя, так и для мировой цивилизации.

С возвращением Крыма и Севастополя в Россию наступил *новый этап* в истории постсоветской России. Для него характерны *принципиально иные отношения* в сфере всех основ конституционного строя, во внутренней и внешней политике Российской Федерации, ее политической системе, идеологии и правосознании как властвующей элиты, так и подавляющей части российского общества.

Крымская тематика постоянно находится в центре внимания историков, политологов, юристов и в России, и в зарубежных исследованиях. На кафедре после событий марта 2014 года были подготовлены и опубликованы в Вестнике СГЮА в № 2¹ (2014 г.) и № 1 и № 3 (2015 г.) статьи профессоров В.Т. Кабышева и Т.В. Заметиной, посвященные конституционно-правому анализу процесса воссоединения с Российской Федерацией Республики Крым и города Севастополя.

В мае 2015 г. был проведен заочный круглый стол на тему «Возвращение Крыма в Россию: конституционно-правовой дискурс». В нем приняли участие ученые гг. Саратова, Москвы, Ростова-на-Дону, Республики Казахстан, а также практические работники (органов Южной транспортной прокуратуры в Крымском федеральном округе, Конституционного Суда РФ). Материалы круглого стола были опубликованы в журнале «Вестник Саратовской государственной юридической академии» (2015. № 5 (106). С. 11–91).

© Кабышев Владимир Терентьевич, 2017

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (Саратовская государственная юридическая академия)

Более развернутый и углубленный анализ конституционного развития новых субъектов РФ, исследование этапов становления их конституционного строя, раскрытие тенденций конституционализации различных сфер социально-экономических, политических и правовых отношений, складывающихся на Крымском полуострове, дан авторами в монографии «Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование» (М., 2016. – 226 с.).

Как известно, завершающими актами конституционализации самоопределения народов Крыма и их вхождение в состав Российской Федерации явились «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов»² от 18 марта 2014 г. и Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6 были детально юридически определены вопросы интеграции новых субъектов РФ в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности несения военной службы на территории новых субъектов РФ. Был установлен переходный период до 1 января 2015 г., но впоследствии неоднократно вносились изменения в указанный Закон. Интегрирование Крыма и Севастополя в различные сферы общественных отношений явилось не таким простым процессом, как это представлялось. На определенном этапе официально было заявлено, что юридический процесс возвращения (вхождения) новых субъектов в состав Российской Федерации завершен. Мы уже отмечали уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя, которая заключается и в том, что ныне правотворческая, правоприменительная и вся иная их деятельность должны соизмеряться со всеми сферами общественной и государственной деятельности России. Конституционный строй Крыма и Севастополя *фактически* находится на иной стадии (ступени) развития, чем конституционный строй (фактический) России⁴.

Через два с половиной года после крымской весны Президент РФ В.В. Путин в Ялте на Форуме действий 26 октября 2016 г. констатировал: была проведена масштабная трудоемкая работа по интеграции Республики Крым, Севастополя в единое правовое, экономическое, социальное пространство России. Это только кажется на первый взгляд, что так просто. Там очень много вопросов, мелких проблем, невидимых на первый взгляд... Поэтому вопрос вхождения в правовое поле, в административное поле России — это оказалось не таким простым процессом, но реально основные вещи мы уже практически преодолели... Процесс передачи полномочий и в России, и Крыму и Севастополе еще до конца не решен. Мы годами спорим и решаем, что передать с федерального уровня на региональный, на муниципальный и т.д.⁵ Поэтому весьма «странно» звучат идеи о негативных отклонениях в определении статуса Республики Крым и города Севастополя: опережающее принятие политических, а не правовых решений; избирательности и одностороннем применении норм международного права; непросчитанности публичных (конституционных и международных) рисков, повлекших для Рос-

сии вызовы и угрозы политического и социально-экономического характера; сокращении процессуальных сроков⁶.

Да! Уникальность *возвращения* (повторяемся — *возвращения*) Крыма в состав России — в стремительном темпе конституционно-правового оформления статуса. Это возвращение выстрадано 23-летним правовым, социально-психологическим унижением крымчан официальными властями Киева. В «Крымском праве», как это назвал В.А. Томсинов⁷, нашли свое органическое воплощение фактические и конституционно-правовые отношения самоопределения крымчан. Юридически самоопределение крымчан было выражено на референдуме 16 марта 2014 г., но подавляющая часть крымчан уже задолго до этого референдума была готова к нему.

Важное значение в интеграционных процессах Крыма и Севастополя имеет Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁸, которым были регламентированы отношения, возникающие в связи с созданием и функционированием свободной экономической зоны в этих новых субъектах РФ. При этом зарождаются разного рода отношения в сфере предпринимательской деятельности, правового регулирования труда работников как российских, так и иностранных граждан, и т.д. Для этих категорий работников устанавливаются различные налоговые преференции. Все это требует многообразного, комплексного, правового регулирования, контроля, учета и гарантий их обеспечения. Так, например, в едином реестре участников свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя на сентябрь 2016 г. было зарегистрировано соответственно 698 и 220 участников⁹.

В последние месяцы 2016 г. наблюдалась тенденция стремления ряда зарубежных бизнесменов инвестировать в экономику Крыма различные проекты. Так, итальянские бизнесмены и депутаты региональных парламентов в октябре 2016 г. во время визита в Крым заявили, что санкции и контрсанкции уже нанесли экономике Италии ущерб в 4 млрд евро, они это осуждают и намерены подписать коммерческие контракты по возведению пятизвездочного отеля в Симферополе и запуску линии по производству итальянско-крымского вина¹⁰.

В ноябре 2016 г. состоялся визит в Крым представительной делегации из 30 турецких политиков, бизнесменов и советников президента Реджепа Тайипа Эрдогана. Турецкий бизнес намерен инвестировать в энергетику АПК Крыма, создавать логистические центры и открывать новые предприятия, а в ближайшие 3 года реально поднять товарооборот Крыма и Турции до 10 млрд долл.¹¹

Исключительно важное значение как в развитии транспортной системы Юга России, так и в интеграции Крыма, имеет строительство Крымского моста. Крымский мост через Керченский пролив, отметил В.В. Путин на заседании президиума Госсовета в сентябре 2016 г., является важнейшим общенациональным проектом. Он должен обеспечить полноценную интеграцию полуострова в общую транспортную систему страны. Транспортный переход через Керченский пролив — это и автомобильный, и железнодорожный подходы к нему, а также сопутствующая инфраструктура как со стороны Краснодарского края, так и на территории Крыма. Поставлена задача активнее привлекать частных инвесторов к развитию инфраструктуры¹².

Интеграционные процессы Крыма в Россию наводят и на другие размышления. Как соотносить категории «интеграция» — «равноправие субъектов

Российской Федерации» (ст. 5 Конституции РФ)? Возвращение Крыма в состав Российской Федерации обходится федеральному бюджету в десятки миллиардов. С позиции геополитической безопасности страны — это, безусловно, оправдано.

Следующее обстоятельство. На заседании Совета по международным отношениям 31 октября 2016 г. в г. Астрахани В.А. Тишков, анализируя Стратегию национального строительства, обратил внимание на аспект пространственной связи нации. «Будучи самой большой по территории страной в мире, мы не можем создавать ситуацию, когда очень значительная — сейчас уже 15% населения — часть населения сосредотачивается в одном, пусть даже столичном городе. Есть что-то неправильное в том, что наш строительный мост заманивает по всей стране граждан с 2–3 миллионами рублей покупать квартиры в Москве и Подмосковье, вместо того, чтобы развивать жилищное строительство в других регионах страны. То, что центр столицы обрел новое благоустройство — это хорошо, но то, что древнерусские города и деревни Подмосковья, стародачные поселки раздавлены десятками многоэтажных комплексов, в которые заселяются активные жители от Кавказа до Камчатки или их дети — это не очень правильно и для международных отношений в будущем может быть чревато конфликтами. Этот вопрос нужно обсуждать, принимать решения не только с точки зрения коммерческой прибыли и сугубо экономических расчетов, а с точки зрения здорового и стабильного развития нашей нации»¹³.

Выступая на этом Совете, М. Шевченко сказал: «В горном Дагестане проживает около миллиона человек... Причем люди не уедут никогда из этих древних населенных пунктов. Для них эти села являются частью их жизни, частью их идентичности. Женщины до сих пор ходят за водой по 300–400 метров с кувшином на плече, поднимая его. Это, наверное, выглядит романтично, но зимой при отрицательных температурах, при холоде это приводит к высокой детской смертности, это приводит к болезням. Во многих селах... газа нет, и электричество, несмотря на наличие в горном Дагестане каскада электростанций, вырабатывающего очень большой электроресурс, не всегда поступает прежде всего в села Дагестана. Во многих селах люди живут по-прежнему топя свои дома дровами и кизяком, так что к пяти часам утра дети забираются под одно одеяло... Это Российская Федерация XXI века... При всем этом мы наблюдаем дворцы представителей чиновничьей элиты, которым завидовали бы дубайские и эмирские шейхи»¹⁴.

Конечно, в этом высказывании переплетаются и в то же время вступают в противоречие некоторые конституционные принципы: права человека, суверенитет и безопасность государства, права частной собственности, равноправие субъектов РФ и, наконец, важнейший конституционный принцип справедливости, закрепленный в преамбуле Конституции РФ. Как все это соотносить, увязать, учесть при реализации интеграционных процессов не только Крыма и Севастополя, но и других субъектов? Но это уже отдельная, многогранная, многоаспектная проблема защиты конституционного строя России и, несомненно, конституционной политики, прежде всего, федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Кафедра конституционного и международного права предлагает обсудить, как реализуется процесс интеграции этих новых субъектов РФ — Республики Крым и города Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также с учетом трехлетнего пребывания новых субъектов

предложить меры, направленные на более эффективную интеграцию Крыма и Севастополя в конституционный строй Российской Федерации и, в частности, следующие проблемы:

особенности конституционной модернизации Республики Крым и города Севастополя;

становление и особенности самоопределения народа Крыма;

проблемы реализации Конституции Республики Крым 2014 г. и Устава города Севастополя 2014 г.;

реализация Федерального закона РФ от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»: субъекты правореализационного процесса, правовой механизм принятия решений, реалии, тенденции реализации;

крымские интеграционные процессы в контексте конституционализации: международно-правовой, федеральной, субъектной (взаимосвязи с субъектами РФ), закономерности, особенности, перспективы развития;

проблемы интеграции судебной системы Республики Крым и города Севастополя в единую федеральную систему судебной власти;

развитие муниципальной демократии в Республике Крым и городе Севастополе;

институты гражданского общества и проблемы их функционирования в Республике Крым и городе Севастополе;

роль СМИ в развитии демократии в Республике Крым и городе Севастополе;

защита прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым и городе Севастополе;

конституционно-правовое регулирование национальной политики в Республике Крым и городе Севастополе: реалии, особенности реализации.

Участники заочного межвузовского круглого стола могут инициировать и другие вопросы интеграции новых субъектов в правовую систему Российской Федерации.

¹ Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 58–74.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1202.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201.

⁴ См.: Кабышев В.Т. Становление конституционного строя в Республике Крым и городе Севастополе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 34.

⁵ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53148/> (дата обращения: 15.12.2016).

⁶ См.: Старостина И.А., Яковлев С.И. Конституционно-правовой статус Республики Крым и города Севастополя в контексте закономерностей и отклонений. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сборник материалов Международной научной конференции (Москва, юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 21–23 апреля 2015 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 74.

⁷ См.: Томсинов В.А. «Крымское право» или юридические основания воссоединения Крыма с Россией. М., 2015.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48, ст. 6658.

⁹ URL: <http://economy.gov.ru/activity/sections/reestrsez/2016190202> (дата обращения: 01.12.2016).

¹⁰ См.: Изотов И., Крымова Ю. Вино по-итальянски // Российская газета. 2016. 17 окт.

¹¹ См.: Винник С. Взаимная выгода // Российская газета. 2016. 25 нояб.

¹² См.: Латухина К. Берега станут ближе // Российская газета. 2016. 16 сент.

¹³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> (дата обращения: 01.12.2016).

¹⁴ Там же.

С.В. Кабышев

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОМБУДСМЕНА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ЕГО ПРИМЕНИМОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

В статье рассматриваются промежуточные результаты реорганизации системы местного самоуправления в республике Крым в связи с ее вхождением в состав Российской Федерации. Делается вывод о необходимости поиска дополнительных мер, направленных на повышение эффективности местного самоуправления. Формулируются основные принципы организации и деятельности уполномоченного по защите прав местного самоуправления, которые могли быть закреплены в соответствующем нормативном акте.

Ключевые слова: омбудсмен, муниципалитеты, муниципальные услуги, муниципальный режим доверия, зарубежный правовой опыт, Крым, Россия.

S.V. Kabyshev

INSTITUTE OF MUNICIPAL OMBUDSMAN: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND ITS APPLICABILITY IN THE REPUBLIC OF CRIMEA

This article discusses the interim results of local government reorganization in the Republic of Crimea in connection with its entry into the Russian Federation. The conclusion about the need to find additional measures aimed at improving the efficiency of municipal services. The article formulates the basic principles of organization and activities of the Commissioner for the Protection of the rights of local self-government, which could be fixed in the corresponding model normative act.

Keywords: Ombudsman, municipalities, municipal services, Municipal Trust mode, foreign legal experience, Crimea, Russia.

Прошло более двух лет с момента возвращения Крыма в состав России.

Адаптация правовой системы Республики Крым и города Севастополя в российскую правовую систему вызвала необходимость принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов на уровне Федерации и создания собственной правовой базы на региональном уровне¹.

Местное самоуправление в качестве института публичной власти было закреплено в Конституции Республики Крым от 11 апреля 2014 г. (гл. 8), были приняты законы «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым»², «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым»³, «О муниципальной службе в Республике Крым»⁴ и др.

В системе местного самоуправления Крыма было образовано 289 муниципальных образований, из них 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений.

Год назад автор проводил социологическое исследование по вопросам реорганизации системы местного самоуправления в Республике Крым в связи с ее вхождением в состав Российской Федерации. Были выявлены проблемы связан-

© Кабышев Сергей Владимирович, 2016
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); e-mail: svkabyshev@gmail.com

ные в т.ч. с кадровым составом муниципальных служащих. Полностью отсутствовал механизм переобучения и повышения квалификации муниципальных служащих, а также механизм координации органов государственной власти и муниципального сообщества в целях повышения эффективности местного самоуправления⁵.

Прошел еще год, определенные шаги в этом направлении были сделаны. Создана Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Крым», которая является добровольным объединением муниципальных образований Республики Крым. Она призвана представлять интересы муниципальных образований, а также обеспечивать координацию их деятельности по развитию правовой, организационной и финансово-экономической основ местного самоуправления⁶.

Заместитель Председателя Совета министров Республики Крым — руководитель Аппарата Совета министров Республики Крым Л. Опанасюк с лета 2016 г. в режиме видеоконференцсвязи проводит практические семинары с главами администраций городских округов Республики Крым и муниципальными служащими органов местного самоуправления городских округов с целью оказания методической помощи органам местного самоуправления муниципальным образованиям Республики Крым в реализации их полномочий⁷.

Введен механизм обратной связи. С 1 января все жители Крыма смогут оценить работу местных властей и пожаловаться на некачественные услуги различных ведомств. Анкетирование населения будет проводиться на сайте правительства Крыма с 1 января по 31 декабря 2017 г. В ответе можно не просто поставить «галочку», но и написать, что именно не устраивает в работе ведомства⁸. Однако этих мер явно недостаточно. Председатель Государственного совета Республики Крым В. Константинов на собрании членов совета муниципальных образований Республики в ноябре 2016 г. заявил, что система местного самоуправления в районах Крыма страдает от колоссального дефицита кадров, у жителей Крыма нет опыта реализации институтов муниципальной демократии как формы осуществления населением своей власти⁹.

Президент РФ В.В. Путин, отвечая на вопрос крымского журналиста М. Николаенко (ИА «Крыминформ») 23 декабря 2016 г. в ходе пресс-конференции признал: «Оказалось, что это юридически и экономически сложно, такая быстрая интеграция. И далеко не все лежит на стороне Федерации, которая деньги предоставляет. Нужно еще грамотно ими распорядиться, вовремя, эффективно, рачительно, рационально. Тут и для местных властей есть проблема, ведь людям сложно понять даже как эти процессы должны вписываться в законодательство РФ, административные процедуры»¹⁰.

Поэтому необходимо искать и внедрять на практике новые формы взаимодействия общества и власти для обеспечения достойной жизни граждан на территории своего проживания.

Специфика муниципального представительства проистекает из особенностей конституционной природы местного самоуправления, предполагает его характер как самоорганизации населения и повышенную степень взаимного доверия населения и муниципальной власти¹¹. По мнению Г. Левина, долгие годы работавшего омбудсменом в разных провинциях Канады, особую роль в формировании этического режима доверия взаимоотношений членов гражданского общества и публичных органов власти играет институт муниципального омбудсмана¹².

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос об учреждении в Республике Крым института муниципального омбудсмана, доказавшего свою эффективность в защите прав граждан на местное самоуправление во многих странах мира¹³. Востребованность данного института объясняется следующим.

Во-первых, это специальная служба, являющаяся дополнительным, а не альтернативным механизмом контроля за деятельностью администрации, когда традиционных инструментов оказывается недостаточно.

Во-вторых, омбудсмен — независимый публично-правовой институт, не связанный чьим-либо мнением при проведении расследований.

В-третьих, он призван защищать права граждан, нарушаемые должностными лицами.

В-четвертых, при рассмотрении жалоб омбудсмен руководствуется принципами справедливости, беспристрастности, независимости, конфиденциальности и доступности.

Впервые институт муниципальных омбудсменов появился в 1966 г. в столице Израиля Иерусалиме, где городской совет принял решение учредить пост муниципального омбудсмана для осуществления надзора и обеспечения подотчетности муниципалитета. Задачей омбудсмана было урегулирование споров между жителями и администрацией города¹⁴. В настоящее время омбудсмены работают в муниципалитетах Англии, США, Италии, Испании, Мексики, Болгарии, Швейцарии, Франции, Канады, ЮАР и других государств, где граждане использовали их посредничество для решения своих проблем. Популярность муниципальных омбудсменов во многом обусловлена их доступностью и неформальностью. Эффективность их деятельности была отмечена в Европейской хартии по охране прав человека в городах, подписанной в 2000 г. в г. Сен-Дени, которая рекомендовала учреждение муниципальных омбудсменов в качестве механизма профилактики и средства защиты прав человека на местном уровне¹⁵. Во всех странах муниципальные омбудсмены имеют гарантии их правозащитной деятельности. Они не могут привлекаться к ответственности за высказанные мнения или совершенные действия в связи с выполнением своих функций. Финансирование деятельности муниципального омбудсмана, как правило, осуществляется на основании отдельной строки в местном бюджете. Штат у него обычно небольшой — 3–7 чел.

Основная задача омбудсмана — защищать права гражданина от незаконных решений органов власти. Помимо рассмотрения конкретных случаев, омбудсмен готовит ежегодные доклады о своей деятельности. Их публичность служит гарантией того, что администрацией будут приняты соответствующие меры¹⁶. Часто жители обращаются к омбудсмену за консультациями в части предоставления различных муниципальных услуг. В Болгарии общественный посредник, разъясняя их виды и порядок получения, таким образом, содействует реализации прав граждан¹⁷.

Муниципальный омбудсмен на уровне Республики Крым мог бы координировать вопросы взаимодействия органов государственной власти и муниципального сообщества. Целесообразно и учреждение данного института в наиболее крупных муниципальных образованиях Республики Крым

Среди основных функций муниципальных омбудсменов, по нашему мнению, должны быть:

участие в подготовке решений органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления, при необходимости подготовка экспертных заключений на проекты решений;

подготовка ежегодных докладов о состоянии местного самоуправления в Республике Крым и соответствующих муниципальных образованиях, о соблюдении прав граждан на местное самоуправление;

защита прав, свобод и законных интересов жителей муниципальных образований в системе местного самоуправления;

предупреждение нарушений конституционных прав, свобод и законных интересов членов муниципальных образований, а также содействие в их восстановлении;

разрешение конфликтов между органами местного самоуправления и местным населением и др.;

К кандидатуре муниципального омбудсмена должны предъявляться стандартные требования о необходимости российского гражданства, постоянного проживания на территории соответствующего муниципального образования, достижения определенного возраста — 25 лет, наличия опыта в правозащитной деятельности и соответствующих деловых и моральных качеств, несовместимости должности с другой деятельностью, кроме научной, творческой и преподавательской. Муниципальным омбудсменом может быть лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, постоянно проживающее на территории соответствующего муниципального образования, достигшее 25 лет, имеющее опыт в правозащитной деятельности и обладающее необходимыми деловыми и моральными качествами.

Порядок организации деятельности омбудсмена и источники его финансирования должны быть публично доступны. Для обеспечения своей деятельности муниципальный омбудсмен может формировать вспомогательный орган. При этом если деятельность муниципального омбудсмена должна финансироваться из местного бюджета, то его советники могут работать и на общественных началах. Муниципальный омбудсмен для эффективного выполнения своих функций должен имеет право:

присутствовать и выступать на заседаниях представительных и исполнительных органов местного самоуправления;

правотворческой инициативы в соответствующем муниципальном образовании;

обращаться в органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации всех форм собственности с целью получения информации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Эффективная работа омбудсмена невозможна без нормативного закрепления юридических гарантий его деятельности. Среди них:

1. *Неприкосновенность*. Уполномоченный по правам местного самоуправления не должен быть без согласия органа, его назначившего, привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного должна распространяться на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые средства связи.

2. *Свидетельский иммунитет*. Следует внести изменения в законодательство, дополнив перечень лиц, которые вправе отказаться от дачи свидетельских показаний

заний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей муниципальным омбудсменом. На наш взгляд, указанное право необходимо ему в неменьшей степени, чем Уполномоченному по правам человека, поскольку его деятельность также связана с вопросами этического характера, по которым разглашение или получение сведений из-за угрозы их дальнейшего разглашения может нанести больший общественный вред.

Обязанностью омбудсмана является представление в назначивший его орган публичных докладов о своей деятельности, которые подлежат официальному опубликованию.

Деятельность омбудсмана — это форма демократического контроля за органами публичной власти. Институционализация деятельности муниципальных омбудсменов может способствовать повышению эффективности оказания муниципальных услуг населению.

Опыт рецепции, основанной на заимствовании институтов зарубежного права, показывает, что для ее успешности целесообразно проведение эксперимента по введению нового правового института¹⁸. Поэтому муниципальные образования должны сами определить необходимость учреждения данных институтов на своей территории.

¹ См.: *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2014. № 2 (97). С. 58–74.

² См.: *Крымские известия.* 2014. 11 июня.

³ См.: *Крымские известия.* 2014. 7 июня.

⁴ См.: *Крымские известия.* 2014. 18 сент.

⁵ См.: *Кабышев С.В.* Конституционная социология реорганизации местного самоуправления в Крыму // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2015. № 5 (106). С. 23–29.

⁶ URL: <http://gor.my-evp.ru/category/soviet-munic-obr/page/2/> (дата обращения: 17.12.2016).

⁷ URL: http://simferopol.riassv.ru/news/larisa_opanasyuk_sdelala_prakticheskiy_seminar_s_g/1330418/ (дата обращения: 17.12.2016).

⁸ См.: *Крымские известия.* 2016. 23 дек.

⁹ Константинов рассказал о «кадровых дырках» в Крыму. URL: http://primechaniya.ru/home/politics/pouabr_20161/konstantinov_rasskazal_o_kadrovyyh_dyrkah_v_krymu (дата обращения: 17.12.2016).

¹⁰ Официальный интернет-сайт Президента Российской Федерации. URL.: <http://kremlin.ru/events/president/news/53573> (дата обращения: 24.12.2016).

¹¹ См.: *Джагарян Н.В.* Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2015. С. 4.

¹² *Levine G.J.* Municipal ethics regimes. St.Tomas : Municipal World, 2009.

¹³ См.: *Кабышев С.В.* Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2016. № 5 (114). С. 72–83.

¹⁴ *Nimrod R.* The Ombudsman of the City of Jerusalem. Hague, 1968. P. 31.

¹⁵ The European Charter for the protection of human rights in cities. URL: <http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf> (дата обращения: 21.08.2016).

¹⁶ Web site The Kerala Ombudsman. URL: www.lsg.kerala.gov.in (дата обращения: 12.07.2016).

¹⁷ См.: *Цанков В.* Омбудсманът (общественият посредник) в Република България. София, 2004. С. 77–82.

¹⁸ См.: *Кабышев С.В.* Рецепция канадского правового опыта в России. М., 2011. С. 17–19.

Н.В. Тупиков

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

В статье рассматриваются особенности реализации права собственности в различных аспектах конституционного строя Республики Крым и города Севастополя. Анализируются факторы правовой неопределенности в регулировании собственности на их территории.

Ключевые слова: Республика Крым, город Севастополь, конституционный строй, право собственности.

N.V. Tupikov

THE REALIZATION OF OWNERSHIP IN CONSTITUTIONAL SYSTEM OF REPUBLIC CRIMEA AND THE CITY OF SEVASTOPOL

This article devoted to research on special features of ownership implementation in a set of aspects of constitutional system of Republic Crimea and Sevastopol. Author explores number of cases of legal limbo in ownership regulation on new regions territory.

Keywords: Republic Crimea, the city of Sevastopol, constitutional system, ownership.

В марте 2014 г. произошло событие, имеющее огромное историческое значение для народов России и Крыма. По результатам референдума от 16 марта 2014 г. за воссоединение с Россией проголосовало абсолютное большинство населения Автономной Республики Крым и г. Севастополя, которые в настоящее время стали полноправными субъектами РФ.

В основах конституционного строя Республики Крым и г. Севастополя в этой связи произошли и происходят колоссальные изменения, которые отражаются на социальной и экономической жизни населения данных субъектов. Собственность имеет особую взаимосвязь с конституционным строем, опосредованную конституцией и конституционализмом в целом, поскольку в силу своей природы (как естественная материальная основа прав и свобод человека) является решающим фактором при определении содержания данных категорий.

В ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹ установлен срок переходного периода, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов РФ в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации. Юридически становление конституционного строя в Крыму состоялось, однако полное завершение интеграции новых субъектов связано с целым рядом факторов. Этот процесс, начатый в условиях острого политического кризиса в Украине, создал ряд внешних факторов в виде санкций США и ЕС и их последствий, а также внутренних факторов, которые тесным образом с ним связаны.

© Тупиков Николай Владимирович, 2017

Преподаватель кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

Эти факторы создают неопределенность в социальной и экономической жизни новых субъектов. Ее полное устранение будет означать окончательное завершение переходного периода интеграции в них.

Указанная неопределенность обусловлена, прежде всего, следующими выявленными В.Т. Кабышевым, Т.В. Заметиной особенностями становления конституционного строя в Крыму: «23 года Крым жил в другой конституционно-правовой системе власти и, соответственно, иных конституционных ценностях, отличных от российского конституционализма»². «После принятия Конституции Республики Крым и Устава г. Севастополя наступает следующий этап конституционализации статуса субъектов РФ»³. «Уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя заключается и в том, что ныне правотворческая, правоприменительная и вся иная деятельность должна соизмеряться со всеми сферами жизни России. Конституционный строй Крыма и Севастополя фактически находится на иной ступени (стадии) развития, чем конституционный строй России»⁴. Отдельный аспект связан с ситуацией в России в целом. В.Т. Кабышев и Т.В. Заметина указывают: «Закрепленный Основным Законом России конституционный строй выступает гарантией модернизации Российского государства как государства демократического правового. Но в то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практикой реализации основ конституционного строя»⁵. В доктринальном смысле экономические основы конституционного строя Республики Украина, закрепленные в Конституции 1996 г., не имеют принципиальных противоречий с теми, которые закреплены в России, что позволило обеспечить переход собственности населения новых субъектов в правовой режим Российской Федерации без острых потрясений. Между тем в фактической плоскости конституционного строя Республики Крым еще только предстоит закрепление собственности во всех организационно-правовых формах в соответствии с законодательством РФ.

В условия правового режима России перешли частная и публичная собственность населения новых субъектов. Каждая из них имеет присущие им характерные черты. В форме публичной собственности народа России оказался единый фонд общественных благ Республики Крым и г. Севастополя, а в форме частной — имущество физических лиц.

Применительно к публичной собственности сразу же после вхождения Крыма в состав России были приняты меры по оформлению ее правового статуса. Закон Республики Крым от 8 августа 2014 г. № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым»⁶ определил полномочия органов государственной власти субъектов, связанные с управлением государственной собственностью. Закон г. Севастополя от 24 апреля 2014 г. № 3-ЗС «О бывшей государственной собственности Украины и определении порядка инвентаризации, управления и распоряжения собственностью города Севастополя»⁷ закрепил аналогичные положения для населения его территории.

В сферу правового регулирования новых субъектов включены такие предусмотренные Конституцией РФ понятия, как «право частной собственности», «свобода экономической деятельности», «недобросовестная конкуренция», «монополизация», «свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств», «предпринимательская деятельность», «имущество», «интеллектуальная собственность», «неприкосновенность частной жизни», «личная и семейная тайна», «защита

чести, доброго имени» и т.д. Все они наиболее тесно связаны с гражданским правом, собственностью в гражданском обороте и частной ее формой.

Каждая конституционная норма и каждый конституционный принцип, регулирующие отношения собственности в Крыму и Севастополе, наполняются особым смыслом в фактической плоскости конституционного строя, поскольку для окончательного установления правового режима Российской Федерации в новых субъектах необходимо завершение мероприятий по национализации и приватизации имущества, связанных с их выходом из состава Украины, закреплению правового статуса всех субъектов отношений и режима их имущества.

В соответствии с Постановлением Государственного совета Республики Крым от 17 марта 2014 г. № 1745-6/14 «О независимости Крыма»⁸ все учреждения, предприятия и иные организации, учрежденные Украиной или с ее участием на территории Крыма, становятся учреждениями, предприятиями и иными организациями, учрежденными Республикой Крым.

Государственная собственность Украины, находящаяся на день принятия настоящего Постановления на территории Республики Крым, становится государственной собственностью Республики Крым.

На территории города Севастополя применен иной подход. «У нас не принят закон о национализации. И не будет принят. Я считаю, что подход должен быть другим: закон о неэффективном собственнике, о налогообложении по максимуму (неэффективного) собственника согласно федеральному законодательству — да. Чтобы показать собственнику, что нельзя взять землю под производство и ничего не делать, — отмечал председатель законодательного собрания г. Севастополя Алексей Чалый. — Национализация, проводимая в Республике Крым, является не очень правильным прецедентом»⁹. Попытки принять закон «о национализации» все же предпринимались в Севастополе, однако его проект был отклонен в Законодательном собрании. Правительство Севастополя, тем не менее, Постановлением от 28 февраля 2015 г. № 118-пп «О некоторых вопросах национализации имущества» национализировало 13 предприятий¹⁰. Это фактический аспект становления публичной собственности в конституционном строе новых субъектов.

По данным Федеральной службы государственной статистики, численность населения Республики Крым на 2015 г. составляла 1907100 чел., а г. Севастополя — 416300 чел. На территории Крыма хозяйствующими субъектами являются 885 государственных предприятий, 2525 муниципальных, 20679 частных предприятий (в т.ч. в смешанной форме), а Севастополя — 459 государственных предприятий, 21 муниципальное и 7611 частных предприятий¹¹.

В собственности населения, предприятий, муниципалитета и государства находятся расположенные на территории новых субъектов объекты собственности, принадлежащее им имущество, как находящееся в гражданском обороте, так и вне его. Установление правового статуса и режима имущества субъектов собственности представляет собой самостоятельный процесс становления всех ее организационно-правовых форм, поскольку отдельные механизмы правового регулирования Российской Федерации для закрепления на соответствующем уровне гарантий в Крыму и Севастополе требуют самостоятельных мер. Так, в частности, это касается регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, перенесения российских механизмов правового регулирования этих отношений в новые субъекты. Ряд

федеральных конституционных законов — от 21 июля 2014 г. № 12-ФКЗ, от 4 ноября 2014 г. № 15-ФКЗ, от 23 июня 2016 г. № 5-ФКЗ, которыми вносились изменения в Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ, касался изменения сроков переходного периода интеграции новых субъектов в РФ в сфере именно этих отношений, поскольку для них, очевидно, должны сформироваться материальные условия.

В интерпретационной практике Европейского суда по правам человека для квалификации того или иного объекта в качестве имущества разработано два критерия-признака: признак экономической ценности; признак реальности¹². Указанная позиция последовательно поддерживается и в российской юридической практике. Этим признакам отвечает ряд объектов, реализация положений российского законодательства в отношении которых обеспечит соответствующий ему уровень регулирования в гражданском обороте и вне гражданского оборота. Речь идет о таких объектах, как объекты национального достояния, движимое и недвижимое имущество, имущественные права, денежная единица. В литературе отмечается неопределенный характер режима некоторых объектов собственности на территории новых субъектов¹³.

Сформировавшийся правовой режим объектов собственности в Крыму и Севастополе и в гражданском обороте, и вне его отражает, во-первых, общие тенденции развития российского законодательства, во-вторых, специфику собственного развития. Одной из региональных особенностей новых субъектов РФ является наличие инфраструктурной взаимосвязи с Украинской республикой, что обуславливает необходимость повышенного публичного интереса к отдельным сферам обращения объектов. Среди таких сфер на проходящем в г. Ялта 25–26 октября 2016 г. форуме Президент РФ назвал энергообеспечение, водоснабжение полуострова, деятельность промышленных и сельскохозяйственных предприятий¹⁴. Выход Крыма и Севастополя из состава Украины повлек прекращение поставок энергоресурсов со стороны Украины и воды на их территорию, что сказалось на жизнеобеспечении и населения и предприятий. Президент РФ на указанном форуме охарактеризовал указанную ситуацию как «преступление против человека».

Проблема, как следует из материалов форума, на сегодняшний день не решена. Фактически это означает наличие трудностей гражданского оборота ряда объектов собственности, поскольку они во многом утратили экономическую ценность для их владельцев. Таким образом, в инфраструктурном обеспечении Республики Крым и г. Севастополя очевиден публичный интерес государства, что требует особых мер.

Региональной особенностью Крыма и Севастополя следует также назвать финансовую и кредитную системы, состояние которых в значительной мере зависит от деятельности банков. Поэтому предметом публичного внимания стала ситуация, связанная с уходом банков с рынка на территориях новых субъектов, которую председатель наблюдательного совета Фонда защиты вкладчиков А. Мельников охарактеризовал следующим образом: «Есть две категории: банки, которые ушли из Крыма, не оставив обиженными вкладчиков (в основном это банки с российском капиталом), и те 45 банков, которые ушли, не выплатив вклады»¹⁵.

Таким образом, объектами собственности, оказавшимися в зоне правовой неопределенности, стали денежные средства граждан и юридических лиц, на-

ходящиеся на счетах банков. В этой связи на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ приняты правовые меры публичного регулирования, призванные разрешить связанные с этим вопросы. Приняты федеральные законы¹⁶, предусматривающие механизмы исполнения обязательств вкладчиков и банков, а также учреждение государственной компании Государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» (далее — АСВ) в форме автономной некоммерческой организации, наделяемой средствами для своей деятельности и осуществления компенсационных выплат за счет имущественных взносов самой корпорации, а также Крыма и Севастополя¹⁷. Следует отметить, что и в России в целом вопросы прекращения деятельности банков и защиты прав вкладчиков являются актуальными, о чем свидетельствует учреждение самого АСВ, специальной меры публичного регулирования частно-правовых в сущности отношений, в частности, ликвидации юридического лица (кредитной организации). Аналогичными являются и меры, принятые в новых субъектах. По данным на 3 октября 2016 г., АНО «Фонд защиты вкладчиков»¹⁸ осуществлено 225939 компенсационных выплат.

Можно констатировать, что закрепление права собственности в конституционном строе Республики Крым и г. Севастополя произошло. Между тем развитие этих отношений требует устранения многих факторов неопределенности, которыми в настоящее время являются санкции в отношении Российской Федерации и проблемы интеграции новых субъектов. Кроме того, не следует забывать, что и в конституционном строе России имеется определенный разрыв между его доктриной и практикой реализации.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201.

² Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование. М., 2016. С. 66.

³ См.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2(97). С. 59.

⁴ См.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование. С. 67.

⁵ Там же.

⁶ См.: Крымские известия. 2014. 14 авг.

⁷ См.: Севастопольские известия. 2014. 25 апр.

⁸ См.: Сборник нормативно-правовых актов Республики Крым. 2014. № 3. Ч. 1.

⁹ Чалый: в Севастополе не применяют практику национализации предприятий // Сетевое издание «РИА Новости». 2014. 1 дек. URL: <https://ria.ru/economy/20141201/1036057266.html> (дата обращения: 18.11.2016).

¹⁰ См.: На заседании Правительства вечером в субботу, 28 февраля, рассмотрен вопрос «О перечне объектов, подлежащих принятию в государственную собственность города Севастополя как субъекта Российской Федерации» // Официальный портал органов государственной власти Севастополя. URL: <http://sevastopol.gov.ru/info/news/2244/> (дата обращения: 18.11.2016).

¹¹ См.: Севастополь в цифрах. 2015: Статистический сборник / Севастопольстат. Севастополь, 2016; Республика Крым в цифрах. 2015: Краткий статистический сборник / Крымстат. Симферополь, 2016.

¹² См.: Василянская Л.И. К вопросу о содержательном наполнении конституционного права частной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29.

¹³ См.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование. М., 2016. С. 95.

¹⁴ См.: «Форум действий. Крым» в Ялте. URL: <http://onf.ru/forum-deistviy-krym/> (дата обращения: 28.11.2016).

¹⁵ См.: ФЗВ назвал украинские банки, с которыми крымчанам придется рассчитаться // АиФ Крым. 2016. 2 февр. URL: http://www.krym.aif.ru/society/fzv_nazval_ukrainskie_banki_s_kotorymi_krymchanam_pridetsya_rasschitatsya (дата обращения: 11.12.2016).

¹⁶ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 422-ФЗ «Об особенностях погашения и внесудебном урегулировании задолженности заемщиков, проживающих на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный закон „О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории

города федерального значения Севастополя» // Российская газета. 2016. 11 янв.; Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета. 2014. 4 апр.; 2016. 11 янв.

¹⁷ См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 7 июля 2015 г. № 374 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из бюджета Республики Крым Автономной некоммерческой организации „Фонд защиты вкладчиков” на проведение компенсационных выплат физическим лицам, имеющим вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действовавших на территории Республики Крым, превышающие 700 тысяч рублей» (в ред. от 15 февраля 2016 г.). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

¹⁸ URL: <http://fzvklad.ru/> (дата обращения: 10.12.2016).

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

С.Н. Братановский, С.А. Кочерга, М.С. Братановская

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье исследуется нормативно-правовая база административных прав граждан в сфере образования. Указывается на активную роль реализации прав граждан на содержание их административного статуса в сфере образования. С учетом недостатков образовательного законодательства предлагаются пути его совершенствования.

Ключевые слова: образование, административно-правовой статус, административные права, нормативно-правовая база, сравнительно-правовой анализ.

S.N. Bratanovsky, S.A. Kocherga, M.S. Bratanovskaya

THE ADMINISTRATIVE RIGHTS OF CITIZENS IN EDUCATION

Article is devoted to the analysis of the administrative rights in education. The standard and legal base of the specified rights of citizens is investigated. It is specified an active role of realization of the rights of citizens for contents of their administrative status in education. Taking into account shortcomings of the educational legislation of its improvement.

Keywords: education, administrative legal status, administrative rights, standard and legal base, comparative and legal analysis.

Реализация образовательных отношений предполагает не только потенциальное наличие различных групп прав граждан, но и возможность их использования на практике. Признавая образование в качестве особой сферы жизнедеятельности общества и государства, постоянного взаимодействия всех органов государственного и муниципального управления, направленного на совершенствование передачи и воспроизводства знаний, навыков, умений, а также накопления и сохранения культурного опыта поколений, Конституция РФ и Закон об образовании (2012 г.) закрепляют право каждого человека на духовное и нравственное самоопределение, возможность индивидуального мышления, ориентации и выбора духовных ценностей. Законодатель тем самым сделал став-

© Братановский Сергей Николаевич, 2017

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и информационного права (Московский государственный университет экономики, статистики и информации)

© Кочерга Светлана Александровна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и информационного права (Московский государственный университет экономики, статистики и информации)

© Братановская Милена Сергеевна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и информационного права (Московский государственный университет экономики, статистики и информации)

ку на максимально широкий перечень прав в этой сфере, имеющий своей целью формирование социально активной личности, наделенной самостоятельностью в миропонимании и мироощущении, обладающей историческим и нравственным самосознанием.

Право граждан на образование не всегда было таким, как мы его представляем сегодня. Проведенные многочисленные демократические реформы в настоящее время сделали возможным максимальное удовлетворение образовательных потребностей граждан. Важной предпосылкой к этому стал принятый незадолго до вступления в силу Конституции РФ 1993 г. Указ Президента РСФСР от 11 июля 1991 г. № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»¹, предусматривавший ряд организационно-правовых мер, направленных на реализацию приоритетных для государства прав и свобод граждан в исследуемой области. В частности, в п. 1 этого нормативного акта, сохранившего свое действие и по сей день, отражена необходимость разработки и обеспечения выполнения комплексной программы «Дети России», разработки и введения комплекса гарантированных государством нормативов на обучение и содержание одного учащегося, воспитанника, студента для различных типов образовательных учреждений, введения индексации этих нормативов в соответствии с ростом инфляции, установления приоритетного государственного обеспечения учреждений образования материально-техническими ресурсами и в первую очередь учреждений для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов и детей с отклонениями в развитии. Данный документ акцентирует внимание на обеспечение включения в госзаказ всех объектов капитального строительства системы образования, в т.ч. строительство жилья и общежитий, выделение в первоочередном порядке материально-технических ресурсов на строительство, ремонт и эксплуатацию учреждений системы образования, обеспечение издания в необходимых объемах учебной, справочной и учебно-методической литературы, разработку системы государственной поддержки учащихся и студентов.

Эти нормы в дальнейшем получили развитие в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и принятом на его базе Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»². Последний, в свою очередь, сделал права граждан в сфере образования более устойчивыми и широкоформатными. Следует признать, что эти права являются одним из предметов пристального исследования ученых-конституционалистов и достаточно основательно изученной и раскрытой наукой конституционного права юридической категорией³.

В рамках настоящей статьи рассмотрим административно-правовые аспекты реализации образовательных прав, проявляющиеся во взаимоотношениях обучающихся с органами государственного и муниципального управления образованием, а также с администрациями образовательных учреждений. Административные права граждан в данной сфере, по нашему мнению, обладают элементами субъективности по отношению к незыблемым и всеобщим правам граждан на получение различных видов образования, установленных и гарантированных Конституцией РФ⁴. Признаем, что данную точку зрения трудно оспорить, поскольку административные права граждан в сфере образования основываются на конституционных положениях. Более того, они вытекают не только из ст. 43 Основного Закона, устанавливающей общедоступность и бесплат-

ность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, но и из иных конституционных норм. В их числе ст. 39, гарантирующая социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; ст. 37, определяющая право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; ст. 29, гарантирующая каждому свободу мысли и слова и предоставляющая право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; ст. 44, в соответствии с которой каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания и право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям и т.д.

Административные права гражданина в сфере образования выступают важнейшим элементом в структуре административно-правового статуса обучающегося и по сути определяют его содержание. Отличительной особенностью данных прав является необходимость их активного осуществления и обязательного использования в образовательном процессе. Неиспользование прав автоматически влечет их утрату. Так, например, если школьник, студент не пользуются правом посещения учебных занятий, они могут быть отчислены из образовательного учреждения⁵.

В ст. 33 Федерального закона № 273 содержится достаточно широкий перечень лиц, которые наделены административными правами в анализируемой сфере. К ним отнесены:

- 1) воспитанники — лица, осваивающие образовательную программу дошкольного образования; лица, осваивающие основную общеобразовательную программу с одновременным проживанием или нахождением в образовательной организации;
- 2) учащиеся — лица, осваивающие образовательные программы начального общего, основного общего или среднего общего образования, дополнительные общеобразовательные программы;
- 3) студенты (курсанты) — лица, осваивающие образовательные программы среднего профессионального образования, программы бакалавриата, программы специалитета или программы магистратуры;
- 4) аспиранты — лица, обучающиеся в аспирантуре по программе подготовки научно-педагогических кадров;
- 5) адъюнкты — лица, проходящие военную или иную приравненную к ней службу, службу в органах внутренних дел, службу в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в адъюнктуре по программе подготовки научно-педагогических кадров;
- 6) ординаторы — лица, обучающиеся по программам ординатуры;
- 7) ассистенты-стажеры — лица, обучающиеся по программам ассистентуры-стажировки;
- 8) слушатели — лица, осваивающие дополнительные профессиональные программы, лица, осваивающие программы профессионального обучения, а также лица, зачисленные на обучение на подготовительные отделения образовательных организаций высшего образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом;

9) экстерны — лица, зачисленные в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации.

Приведенный перечень свидетельствует о пристальном внимании законодателя к различным категориям лиц, пользующимся образовательными услугами. Указанная норма по сути классифицирует обучающихся в зависимости от их возраста, типов и видов образовательных учреждений, в которых осуществляется обучение, а также от объема и содержания образовательных программ, дает основания для определения специфики реализации тех или иных прав в сфере образования. Аналогов ей в утратившем ныне силу Законе РФ № 3266-1 «Об образовании» не имелось. С одной стороны, правовое закрепление отмеченных категорий является положительным решением, поскольку создает основу для дальнейшего структурированного нормотворчества органов ведомственного регулирования образовательных отношений всех уровней и принятия локальных управленческих актов администрациями образовательных учреждений, а с другой стороны, с учетом некоторых важных аспектов, отраженных в Законе № 273, легальное установление этого перечня представляется излишним. В п. 15 ст. 2 этого Закона закреплено общее и собирательное понятие обучающегося — это физическое лицо, осваивающее образовательную программу. В нем отсутствует привязка к каким-либо особенностям образовательного процесса. По факту любое лицо, получающее знания, умения и навыки в рамках реализуемой в установленном законом порядке образовательной программы, признается обучающимся. Статья 16 допускает реализацию образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. О том, как называются граждане, получающие образование в подобных организационно-образовательных формах, в ст. 33 не говорится. Согласно этой норме неясно административно-правовое положение лиц, занимающихся самообразованием по образовательным материалам, в свободном порядке предоставляемым образовательными организациями (например, на Интернет-сайтах). В ней также не отражена категория граждан, обучающихся в образовательных организациях духовного профиля. Кроме того, постоянно развивающиеся образовательные отношения делают возможным получение знаний в иных, не отраженных в Законе формах. Если в данном случае следовать логике законодателя, то с учетом этого обстоятельства в дальнейшем потребуются закрепление в ст. 33 иных категорий, что впоследствии может привести к слишком частому изменению Закона № 273 и негативно отразиться на его стабильности и устойчивости в отечественной правовой системе. Наличие в Законе этой нормы никак не влияет на его содержание, положения ст. 33 практически не связаны с иными статьями и в целом не отражают каких-либо особенностей индивидуального административно-правового статуса обучающихся.

Подвергая критике формулировку, содержащуюся в ст. 34 «Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования», отметим, что использование термина «основные» по отношению к данным правам не обоснованно. Как уже отмечалось, основные права граждан в этой сфере закреплены в Конституции РФ. Согласно существующий в России иерархии нормативных актов Закон № 273 стоит ниже Конституции РФ, поэтому не совсем понятно, о каких в данном случае основных правах идет речь. Подобная трактовка позволя-

ет неоправданно рассуждать о существовании «дополнительных», «отраслевых», «особых», «специальных» правах обучающихся. Базирующиеся на Конституции РФ права закреплены не только в этом Законе, они присутствуют и в иных законодательных актах. Так, согласно ч. 1 ст. 9 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁶ граждане имеют право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, связанных с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования. Статья 5 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»⁷ предусматривает право граждан на получение образования на русском языке в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. В свою очередь, в ст. 10 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»⁸ говорится, что граждане Российской Федерации, относящие себя к определенным этническим общностям, имеют право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Получается, что указанные и иные права граждан в образовательной сфере, зафиксированные в других федеральных законах и законах субъектов Федерации, по отношению к обозначенным в Законе № 273 общим правам являются отраслевыми. Однако такой вывод является необоснованным, поскольку, как уже отмечалось, любые права граждан в исследуемой области основываются на Конституции РФ.

В локальных управленческих актах образовательных учреждений также закреплены подобные права. Например, в пп. 6.2–6.3 Правил для учащихся МБОУ «Олинская СОШ», утвержденных Приказом директора муниципального бюджетного образовательного учреждения «Олинская средняя общеобразовательная школа» от 24 февраля 2010 г. № 8⁹ (Астраханская область, Лиманский район, с. Оля), обозначено, что совместно с родителями учащиеся имеют право выбирать факультативы, предметы, элективные курсы, профили обучения в пределах возможностей учебного плана для бесплатного получения дополнительных знаний. Кроме того, все обучающиеся имеют право на получение дополнительных, в т.ч. платных образовательных услуг, предоставляемых школой на законных основаниях. Все обучающиеся могут свободно выражать собственные взгляды, убеждения и мнения; выступать на собраниях, обращаться к учителям, классным руководителям и администрации, Управляющему Совету школы с предложениями, пожеланиями по улучшению режима работы школы, по организации учебно-воспитательного процесса. Взглядам учащегося уделяется должное внимание в соответствии с его возрастом и зрелостью. Подобные права вытекают из общего толкования Закона № 273, в котором не содержится такой формулировки. Говорить о том, что данные права являются специальными, было бы ошибкой, поскольку их содержание определяется индивидуальным административно-правовым статусом образовательного учреждения. Эти права по юридической силе приравниваются к правам граждан в сфере образования, закрепленным в ч. 1 ст. 34 Закона № 273.

Что же касается мер социальной поддержки, укажем, что они являются неотъемлемой частью права на образование. Не требует доказательств вывод о том,

что без социального стимулирования и государственной поддержки граждане не смогут реализовать право на образование. По сути подобные меры (например, отраженные в пп. 1–4 ч. 2 ст. 34 полное государственное обеспечение, в т.ч. обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем, в случаях и в порядке, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, обеспечение питанием в случаях и в порядке, определенных федеральными законами, законами субъектов РФ, обеспечение местами в интернатах, предоставление в соответствии с настоящим Федеральным законом и жилищным законодательством жилых помещений в общежитиях, транспортное обеспечение в соответствии со ст. 40 настоящего Федерального закона) выступают одновременно гарантиями этого права и включены в обязанности органов государственного и муниципального управления, а также образовательных организаций. Обучающиеся имеют право на меры социальной поддержки согласно ст. 39 Конституции РФ. Таким образом, все положения ч. 2 ст. 34, в которой перечисляются данные меры, можно полностью причислить к административным правам граждан в сфере образования. В этом аспекте юридическое разделение прав обучающихся (ч. 1 ст. 34) и мер их социальной поддержки и стимулирования (ч. 2 ст. 34) на две категории не является логичным и обоснованным и затрудняет понимание этого нормативного акта. На наш взгляд, в целях недопущения споров и разногласий необходимо изменить название ст. 34 на «Административные права граждан в сфере образования» и объединить под эгидой этих прав все перечисленные в ней меры социальной поддержки граждан, пользующихся образовательными услугами.

При детальном анализе этой нормы отметим, что рассматриваемые права излагаются законодателем бессистемно и в хаотичном порядке. Так, в п. 5 ч. 1 Федерального закона № 273-ФЗ отражено, что обучающиеся имеют право на выбор факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность (после получения основного общего образования). В п. 6 ч. 1 обозначено право обучающихся на освоение наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по осваиваемой образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность в установленном ею порядке, а также преподаваемых в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), одновременное освоение нескольких основных профессиональных образовательных программ. Исходя из смыслового содержания вторая норма является продолжением первой и наоборот, однако в Законе они закреплены отдельно друг от друга и, следовательно, являются самостоятельными. Аналогичным образом можно рассматривать п. 13 ч. 1, дающий право на перевод для получения образования по другой профессии, специальности и (или) направлению подготовки по другой форме обучения в порядке, установленном законодательством об образовании и п. 15 ч. 1 ст. 34, закрепляющий право на перевод в другую образовательную организацию, реализующую образовательную программу соответствующего уровня, в порядке, предусмотренном федеральным органом исполнительной

власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Укажем, что в Законе имеются нормы, также посвященные исследуемым правам. При этом в ст. 34 отсутствуют положения, которые их закрепляют. Так, в ст. 37 обозначено, что организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Расписание занятий должно предусматривать перерыв достаточной продолжительности для питания обучающихся (ч. 1, 2). Подобная формулировка не позволяет исчерпывающим образом определиться в вопросе, имеют ли учащиеся право на получение питания в образовательных учреждениях. О том, что таким правом обладают воспитанники дошкольных и учащиеся средних и высших образовательных учреждений, свидетельствуют Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1118 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию экспериментальных проектов по совершенствованию организации питания обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях»¹⁰, Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Министерства образования и науки РФ от 11 марта 2012 г. № 213н/178 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений»¹¹, Письмо Министерства образования и науки РФ от 12 апреля 2012 г. № 06-731 «О формировании культуры здорового питания обучающихся, воспитанников»¹² и т.д. При этом в ч. 3 ст. 37 Закона об образовании отражено, что обучающиеся федеральных государственных образовательных организаций, реализующих образовательные программы по специальностям и направлениям подготовки в области обороны и безопасности государства, подготовки плавательных составов морских судов, судов внутреннего водного плавания, судов рыбопромыслового флота, летного состава воздушных судов, авиационного персонала, персонала, обеспечивающего организацию воздушного движения, а также общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, имеющие целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе, обеспечиваются питанием по нормам и в порядке, которые определяются учредителями указанных федеральных государственных образовательных организаций. В ч. 4 этой статьи говорится, что обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ осуществляется в случаях и в порядке, установленных органами государственной власти субъектов РФ, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов — органами местного самоуправления. Это служит наглядной иллюстрацией легитимации права на получение питания учащимися определенных категорий через законодательное закрепление обязанностей компетентных органов власти и образовательных учреждений по организации его предоставления. Подобные правовые конструкции используются в Законе № 273 многократно. По данной схеме реализуются не отраженные в ч. 1 ст. 34 право на предоставление жилых помещений в общежитиях (ст. 39), право на транспортное обеспечение (ст. 40), право на получение первичной медико-санитарной

помощи (ч. 3 ст. 41), право обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации на получение психолого-педагогической и социальной помощи (ст. 42), право на участие в целевом приеме в образовательные учреждения высшего профессионального образования (ст. 56), право на получение документов об образовании, обучении, квалификации (ст. 60), право на прекращение образовательных отношений (ст. 60) и т.д.

В целом следует признать, что посвященные анализируемым правам нормы рассредоточены по всему тексту Закона № 273 и в отдельных случаях, трудно понять, являются ли они административными правами в чистом виде или же выступают в качестве форм, гарантирующих широкий круг прав граждан в образовательной сфере, закрепленных в иных нормативных актах

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31, ст. 1025.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ См., например: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003; *Стрекозов В.Г.* Конституционное право России: учебник. М., 2013 и т.д.

⁴ См.: *Братановский С.Н.* Административное право: учебник. М., 2014. С. 66.

⁵ Некоторые ученые подобное право рассматривают одновременно и как обязанность. См., например: Управление качеством образования / под ред. М.М. Поташника. М., 2012. С. 188; *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 67; *Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б.* Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата, 1983. С. 82.

⁶ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 18, ст. 566.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23, ст. 2199.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2965.

⁹ URL: <http://30olya.edusite.ru/> (дата обращения: 10.12.2014).

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 2, ст. 310.

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

А.Г. Коломейцева

К ВОПРОСУ О СТАТУСЕ И ФУНКЦИЯХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье предпринята попытка выявить особенности конституционно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти, установить специфику их формирования, организационных начал, взаимодействия с Правительством и Президентом РФ. Затрагиваются проблемы такого элемента статуса федеральных органов исполнительной власти, как их функции, обусловленные, прежде всего, видовой спецификой каждого органа; проблемы конституционно-правового закрепления статуса федеральных органов исполнительной власти. Предлагаются пути дальнейшего совершенствования данного статуса.

Ключевые слова: Конституция РФ, разделение властей, исполнительная власть, система и структура федеральных органов исполнительной власти, Президент РФ, Правительство РФ, конституционно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти, функции органов исполнительной власти.

A.G. Kolomeytseva

FOR THE STATUS AND THE FUNCTIONS
OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES

This article is an attempt to reveal the constitutional and legal status features of the federal executive bodies, to establish the specificity of its formation, organizational principles, the interaction with the Government and the President of the Russian Federation. There is also discussion of the problems of such an element of the federal executive bodies' status as their functions, which are determined, above all, by the specific character of each body. The author analyzes the problems of constitutional and legal consolidation of the federal executive bodies status and he offers the ways to further status improvement.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, power separation, executive power, the system and the structure of federal executive bodies, President of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, the constitutional and legal status of federal executive bodies, executive bodies function.

Одним из основополагающих принципов правового государства является принцип разделения властей. Статья 10 Конституции РФ гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную». Данная статья устанавливает также принцип самостоятельности каждой ветви государственной власти. Эти положения основ конституционного строя раскрываются в гл. 5–7, закрепляющих конституционно-правовой статус органов государственной власти. Особое место среди них занимают нормы о правовом статусе органов исполнительной власти. Глава 6 Конституции РФ устанавливает конституционно-правовой статус Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации. Однако даже на федеральном уровне исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет не только Правительство, но и развернутая система федеральных органов исполнительной власти. В Конституции РФ отсутствует как дефиниция федерального органа исполнительной власти, так и регламентация его функций и полномочий. Понятие органа исполнительной власти имеется в Конституции РФ (ст. 10, 66); понятие федерального органа исполнительной власти — в ст. 71, однако содержание данных терминов в Конституции РФ не раскрыто, отсутствует в ней и дефиниция понятия исполнительной власти.

Понятие исполнительной власти разрабатывается в России преимущественно учеными-теоретиками конституционного и административного права и не закреплено не только в Конституции РФ, но и в иных нормативных правовых актах. При этом в отличие от законодательной и судебной сущность исполнительной власти является весьма неоднозначной и требует своего законодательного закрепления. В научной среде исполнительная власть трактуется как деятельность специальных органов государственной власти по управлению государством, состоящая в осуществлении их функций и компетенции¹, и понимается как ветвь государственной власти, реализующая нормы права для регулирования отношений в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах². Представляется, что исполнительная власть — это ветвь государственной власти, цель которой — исполнение законов и обеспечение их исполнения иными субъектами права путем нормотворчества, правоприменения и правоохраны.

Еще в 2005 г. А.Ф. Ноздрачев отмечал, что российская Конституция оставила открытыми вопросы о системе и структуре исполнительной власти и ее функциональной ориентации. По его словам, закрепить принципы организации органов исполнительной власти; обозначить критерии определения каждого вида этих органов; сформулировать задачи и функции каждого вида и т.д. предполагалось в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», однако этого так и не было сделано³.

Возможно, в первое пятилетие после принятия Конституции РФ это было в какой-то мере обусловлено, тем, что новая структура государственной власти еще не была окончательно сформирована, было неизвестно, осуществления каких функций потребует от исполнительной власти новый экономический и социальный порядок, поэтому в данной сфере требовалась определенная гибкость. Однако в конечном итоге это вылилось в то, что система и структура федеральных органов исполнительной власти неоднократно менялись, иногда несколько раз в год, фактически не имея правовой базы, определяющей порядок данных изменений. При этом изменение структуры как конкретного перечня органов исполнительной власти может быть как позитивным, так и негативным, но не вызывает сомнений, что оно «затрагивает все аспекты функционирования системы, означает изменение функций государственного регулирования, объектов и «объемов» регулирования, видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий ... и т.д.»⁴.

Подобная ситуация потребовала проведения административной реформы, которая реализовывалась в несколько этапов, наиболее значимым из которых стал период с 2003 по 2005 годы, когда была во многом оптимизирована система федеральных органов исполнительной власти, включившая в себя только три вида данных органов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Кроме того, был проведен детальный анализ функций федеральных органов исполнительной власти, что позволило оптимизировать структуру этих органов, упразднить органы, осуществляющие дублирующие либо избыточные функции, передать их полномочия другим органам либо на другой уровень. Однако административная реформа не решила всех проблем организации и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации.

В настоящее время исполнительная власть представляет собой наиболее существенную часть государственного аппарата как по количеству органов, так и по обладанию материальными и человеческими ресурсами и по кругу полномочий, которыми данные органы наделены и которые реализуются практически во всех сферах функционирования государства и общества, и при этом статус ее органов остается наименее урегулированным нормами конституционного права.

В ч. 1 ст. 11 Конституции РФ в рамках реализации принципа разделения властей устанавливается, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды РФ. Указанная статья не устанавливает взаимоотношения данных органов и не указывает, к какой из ветвей государственной власти они относятся. Ее смысл раскрывается в гл. 4–7.

В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Однако в самой Конституции устанавливаются преимущественно способ формирования Правительства, круг его полномочий и ответственность перед Президентом РФ и Федеральным со-

бранием. При этом максимальной совокупностью полномочий по формированию Правительства обладает Президент РФ. Во-первых, им назначается Председатель Правительства с согласия Государственной Думы. Статья 111 Конституции РФ предоставляет Президенту право троекратного внесения кандидатуры Председателя Правительства на утверждение Государственной Думы, в случае же троекратного отклонения представленных кандидатур нижней палатой парламента Президент назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Долгое время смысл ч. 4 ст. 111 Конституции РФ служил предметом дискуссий, поскольку путем лингвистического толкования текста данной части невозможно определить, вправе ли Президент троекратно предлагать Государственной Думе кандидатуру одного и того же лица на должность Председателя Правительства или все же в данном случае подразумеваются разные лица. Точку в споре поставило Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации», в котором разъясняется, что Президент вправе представлять одного и того же кандидата на должность Председателя Правительства дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата⁵. Разумеется, толкование Конституции — одно из основных полномочий Конституционного Суда РФ, его постановления являются окончательными и обжаловать их нельзя, но представляется, что разработчики Конституции все же вкладывали иной смысл в данную норму. Возможность предложения трех различных кандидатур Председателя Правительства РФ является элементом механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей. Если Государственная Дума не согласна с конкретной кандидатурой Председателя Правительства, Президент должен представить иного кандидата. После утверждения кандидатуры Председателя Правительства Государственная Дума в своем роде берет на себя часть ответственности за эффективное функционирование системы исполнительной власти, подтверждая соответствие назначенного Председателя Правительства всем предъявляемым требованиям. Как отмечает Р.М. Дзидзоев (всцело поддерживая закрепленный в Конституции РФ порядок назначения Председателя Правительства РФ), участие парламентской палаты в назначении премьера служит едва ли не главной гарантией самостоятельности Правительства, позволяющей ему рассчитывать на парламентскую поддержку⁶.

В то же время троекратное предложение одной и той же кандидатуры Председателя Правительства становится в руках Президента мощным инструментом воздействия на законодательный орган, который фактически под угрозой роспуска, в конце концов, утвердит любую кандидатуру Председателя Правительства, тем более что в случае роспуска Государственной Думы Президент все равно назначит на должность Председателя Правительства РФ того кандидата, который изначально был им предложен. Кроме того, Президент РФ обладает значительными полномочиями и в сфере формирования состава Правительства РФ. Статья 112 Конституции РФ устанавливает, что Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также предлагает кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Однако ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не устанавливают механизма утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти и назначения на должность членов Правительства, особенно в случаях возникновения разногласий по данным

вопросам между Президентом и Председателем Правительства РФ. Поскольку Председатель Правительства всего лишь вносит предложения по соответствующим вопросам, предполагается, что право принятия окончательного решения принадлежит только Президенту РФ. В то же время формальное участие Председателя Правительства в министерских назначениях является обязательным. Если исходить из точного смысла Основного Закона, Президент РФ вправе назначать заместителей Председателя Правительства и федеральных министров только по адресному предложению главы Правительства, в отсутствие которого назначения не могут состояться⁷. Поэтому необходимо внести в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁸ изменения, касающиеся последствий назначения заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров без участия Председателя Правительства, а также установить процедуру внесения Председателем Правительства РФ предложений о составе Правительства РФ и порядок согласования конкретных кандидатур. Возможно, целесообразным было бы установление обязательности утверждения Президентом кандидатур федеральных министров, руководящих министерствами, которые находятся в ведении Правительства РФ. При существующем порядке формирования Правительства РФ его Председатель значительно ограничен в осуществлении своих функций руководителя, поскольку он не может в полной мере нести ответственность за работу тех членов Правительства, которые имеют с ним политические либо иные разногласия по поводу осуществления функций того или иного органа, и при этом фактически назначены на должность Президентом РФ, а не Председателем Правительства.

Действующий в настоящее время Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» содержит, как представляется, ряд иных пробелов и противоречий. Например, несмотря на то, что, возглавляя единую систему исполнительной власти, Правительство во многом подотчетно и подконтрольно Президенту РФ. В ст. 6 указанного Закона содержится норма о том, что в соответствии с указами Президента РФ заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Таким образом, осуществляется слияние исполнительной и президентской властей, что кардинально нарушает не только принцип разделения властей, но и принцип самостоятельности органов различных ветвей власти, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ. В связи с этим представляется целесообразным исключить данную норму из Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Формирование структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации практически целиком зависит от усмотрения действующего Президента РФ и при этом он как глава государства ни перед кем не отчитывается о целесообразности принятого решения, даже если изменение структуры федеральных органов исполнительной власти не принесло ожидаемых результатов. Ярким примером тому может служить создание в 2004 г. Федеральной миграционной службы сначала как органа, подчиненного Министерству внутренних дел, затем переподчиненного Правительству РФ с целью повышения эффективности государственного управления в миграционной сфере, а затем ее ликвидация в 2016 г. и передача ее полномочий Министерству внутренних дел по той же причине⁹. В связи с этим в законодательстве следует закрепить

принцип обоснованности формирования той или иной структуры федеральных органов исполнительной власти.

Неоднозначным для конституционно-правового статуса органов исполнительной власти является и вопрос об их системе. Дело в том, что термин «система федеральных органов исполнительной власти» содержится только в ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации в т.ч. установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Однако совершенно ясно, что при формировании федеральных органов исполнительной власти необходимо определить не только их структуру, т.е. конкретный перечень, но и систему, т.е. видовой состав в их взаимосвязи с указанием подчиненности. Следует учесть, что при полном отсутствии конституционно-правового регулирования на законодательном уровне установления системы федеральных органов исполнительной власти в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» содержится ст. 12 «Общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти»¹⁰. Таким образом, один из видов федеральных органов исполнительной власти уже является определенным — это федеральные министерства. Иные виды федеральных органов исполнительной власти нигде не конкретизируются. Наличие федеральных министерств в системе федеральных органов исполнительной власти является обоснованным, поскольку в состав Правительства РФ входят федеральные министры, т.е. руководители соответствующих министерств. Вопрос о том, в чьей компетенции должно находиться установление системы федеральных органов исполнительной власти, нормативным правовым актом какого уровня она должна утверждаться, побудил депутатов Государственной Думы в 1999 г. обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд РФ. Конституционный Суд РФ разъяснил, что определение видов федеральных органов исполнительной власти осуществляется посредством федерального закона. Однако до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности¹¹. Таким образом, установление системы федеральных органов исполнительной власти входит в круг полномочий Президента РФ, однако целесообразнее было бы закрепить данное право на законодательном уровне. Кроме того, формирование системы, т.е. видового состава федеральных органов исполнительной власти, не может быть произвольным действием. Система органов зависит от того, на основе какого принципа она формируется. Между тем в настоящее время остается открытым вопрос о принципах формирования системы федеральных органов исполнительной власти. Он не разрешен ни в самой Конституции РФ, ни в актах ее толкования. Из каких критериев исходил Президент РФ, устанавливая своим Указом в 1996 г. такие виды федеральных органов исполнительной власти, как министерства РФ (федеральные министерства), государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, и почему Указом от 9 марта 2004 г. № 314 эта система была изменена и в нее были включены только 3 вида федеральных органов исполнительной власти — федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства? Действующее законодательство не дает ответа на эти вопросы, поэтому на законодательном уровне необходимо закрепить прин-

ципы формирования структуры федеральных органов исполнительной власти, а также обоснованность принятия решений об изменениях данной структуры.

Фактически система федеральных органов исполнительной власти построена по функциональному принципу, однако ни в Конституции РФ, ни в каком-либо ином действующем законодательстве данный принцип никак не закреплён и не обоснован. Более того, функциональный подход к построению системы федеральных органов исполнительной власти является весьма зыбким уже потому, что имеется угроза возникновения избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, приводящих к разрастанию бюрократического аппарата и затрудняющих согласованное взаимодействие различных органов, а также потому, что изменение структуры органов исполнительной власти означает не столько изменение видов органов исполнительной власти, их компетенции, сколько форм и порядка реализации их функций. Пока же в законодательстве отсутствует однозначное определение функций органов исполнительной власти. Более того, легальное использование этого термина, как правило, не имеет под собой научной основы. Им зачастую обозначаются и задачи, и компетенция, и полномочия, и основные направления»¹². Представляется, что под функциями федеральных органов исполнительной власти следует понимать нормативно установленные основные направления деятельности данных органов, необходимые для реализации их целей и осуществления задач, в рамках исполнения которых соответствующие органы осуществляют свои государственно-властные полномочия.

В свете изложенного представляется, что в Конституции РФ следует сформулировать понятие исполнительной власти, закрепить норму о том, что Правительство является высшим федеральным органом исполнительной власти (поскольку в настоящее время данное положение установлено только Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П, и, несмотря на мнение многих конституционалистов о том, что развитие и совершенствование Конституции РФ возможно не путем внесения в нее изменений, а путем правосотворчества Конституционного Суда РФ, представляется, что данное положение должно быть закреплено в законе). Следует внести изменения в действующий Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», установив четкую процедуру формирования Правительства, а также исключив положения о том, что члены Правительства могут занимать должности полномочных представителей Президента. Кроме того, необходимо принять Федеральный конституционный закон о федеральных органах исполнительной власти, закрепляющий порядок формирования системы данных органов, за исключением Правительства РФ, определяющий полномочия Президента РФ по установлению их структуры и содержащий основные принципы формирования системы федеральных органов исполнительной власти. В законе следует определить содержание понятия «функции органов исполнительной власти», а также, каким именно образом данные функции должны распределяться между различными их видами.

¹ См., например: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 89.

² См., например: *Лапина М.А.* Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2006.

³ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8. С. 9–21.

⁴ Там же.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁶ См.: *Дзидзоев Р.М.* Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 39–43.

⁷ Там же.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2071.

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6, ст. 866.

¹² *Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 7.

А.В. Колязина

ПЕРСПЕКТИВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В РОССИИ

В статье рассматриваются понятие и содержание государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Анализируется текущее состояние реформы государственного контроля и надзора; обозначены ее перспективы.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, реформа государственного контроля и надзора, юридические лица, индивидуальные предприниматели.

A.V. Kolyazina

THE PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE STATE CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN HOUSING AND UTILITIES SECTOR IN TERMS OF REFORM OF THE STATE CONTROL AND SUPERVISION IN RUSSIA

The article discusses the concept and content of state control and supervision in sphere of housing and communal services. The author analyzes the current state of the reform of the state control and supervision, and conclusions about its prospects in the housing sector.

Keywords: supervisory activities, housing and communal services, reform of the state control and supervision, legal entities, individual entrepreneurs.

Наряду с государственным контролем и государственным надзором в числе организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в государственно-управленческой сфере традиционно выделяется государственная контрольно-надзорная деятельность. Сочетанием в ней отдельных элементов

© Колязина Александра Владимировна, 2017

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aleksandra_meshk@mail.ru

контроля и надзора определяется качественное своеобразие данного вида деятельности, что позволяет провести ее отграничение от государственного надзора, осуществляемого в чистом виде только органами прокуратуры, а также от государственной контрольной деятельности.

Об объединении черт контроля и надзора говорит не только наименование, но и содержание контрольно-надзорной деятельности. Из содержания контроля заимствуется такой признак, как возможное принятие мер негативного характера по результатам проведенной проверки, если обнаруживаются отклонения от нормативно установленных требований. От государственного надзора контрольно-надзорная деятельность восприняла проверку порядка и результатов функционирования подвластного объекта только с позиций законности¹.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность заключается в оценке соблюдения физическими и юридическими лицами общеобязательных правил поведения (деятельности) по итогам проверки с последующим применением мер (при наличии объективных предпосылок), но не поощрительных или дисциплинарных, а мер административного принуждения как пресекающего характера, так и административных наказаний. Осуществление контрольно-надзорной деятельности относится к повседневно выполняемым функциям, реализуемым специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

На федеральном уровне контрольно-надзорными органами являются федеральные службы, специализирующиеся на выполнении функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности², а также отдельные федеральные министерства и федеральные агентства, структура компетенции которых дополнительно к их основным функциям включает осуществление контрольно-надзорной деятельности, что обусловлено целями оптимизации государственного управления в определенных отраслях. На уровне субъектов РФ контрольно-надзорные органы (инспекции, управления, комитеты и др.) создаются в целях реализации полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, финансируемых за счет средств региональных бюджетов. В сфере жилищно-коммунального хозяйства к числу таких полномочий отнесено осуществление регионального государственного жилищного надзора³. Контрольно-надзорные функции возлагаются и на органы местного самоуправления, а именно на местные администрации в лице должностных лиц их структурных подразделений, что отчасти определяется содержанием вопросов местного значения⁴, отчасти регламентировано федеральным и региональным административно-деликтным законодательством⁵.

Эффективность выполнения контрольно-надзорных полномочий обуславливается не только количеством проведенных проверок, выявленных нарушений, внесенных представлений об их устранении, а также физических лиц и организаций, которым назначено административное наказание. Прежде всего, выполнением контрольно-надзорных функций не должны создаваться искусственные препятствия для осуществления хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности, нормального функционирования некоммерческих организаций, не должна усложняться повседневная жизнедеятельность законопослушных граждан. Изложенные обстоятельства характерны и для контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Основная задача государства в данной сфере отношений состоит в поиске и установлении баланса публичных и частных интересов для того, чтобы, с одной стороны, в соответствующих отраслях и сферах государственного управления гарантировать соблюдение закона всеми физическими и юридическими лицами, а с другой — не нарушать режим их нормального функционирования (жизнедеятельности).

Особенность контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства обусловлена комплексностью данной отрасли государственного управления, включающей в себя множество направлений деятельности. С этим обстоятельством связана возможность создания на федеральном уровне органа исполнительной власти, который выполнял бы лишь функции выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства без возложения на него полномочий по осуществлению контроля и надзора в установленной сфере деятельности. Таким органом является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ⁶.

Следует отметить отсутствие ориентации федерального законодателя на комплексное урегулирование общественных отношений, связанных с осуществлением деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в связи с чем отсутствует единый федеральный закон, определяющий основы данной деятельности. По этому вопросу на федеральном уровне комплексно осуществляется лишь стратегическое планирование, основные направления которого отражены в настоящее время в Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года⁷. Согласно данному акту сферу жилищно-коммунального хозяйства составляют следующие направления:

1) осуществление деятельности по улучшению условий проживания граждан в жилищном фонде (управление многоквартирными домами, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, в т.ч. модернизация лифтового оборудования, а также переселение граждан из аварийного жилищного фонда);

2) осуществление регулируемых видов деятельности в сфере предоставления коммунальных услуг (холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, тепло-снабжение, электроснабжение, газоснабжение, а также обращение с твердыми коммунальными отходами);

3) ведение государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства.

Комплексный характер общественных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства обуславливает реализацию контрольно-надзорных функций в данной сфере федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления. В качестве нормативного основания выполнения проверочных мероприятий для разновидностей контроля и надзора, реализуемого данными органами, в настоящее время выступает Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 1 мая 2016 г.)⁸. Согласно п. 26 ч. 1 ст. 1 данного Закона при осуществлении регионального государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности

их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования их проведения с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами. Соответствующие положения, содержащие особенности контрольно-надзорной деятельности в жилищной сфере, изложены в ст. 20 Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.)⁹, где упомянуты, в частности, дополнительные основания для проведения внеплановых проверок деятельности товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных кооперативов без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления проверяемых организаций.

Контрольно-надзорная деятельность получила достаточно подробную нормативно-правовую регламентацию, которая не имеет, однако, необходимого уровня систематизации. Тенденции развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности свидетельствуют, что правовая регламентация отдельных ее видов в качестве приоритета имеет защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от чрезмерно большого количества проверочных мероприятий, проводимых соответствующими органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления. Данный приоритет обозначается законодателем и в названиях федеральных законов, регламентирующих контрольно-надзорную деятельность. Утративший силу закон, регулировавший правоотношения в данной сфере¹⁰, имел примерно такое же наименование, как и действующий.

По поручению Президента РФ Министерство экономического развития РФ разработало проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», который в течение 2015 г. проходил общественное обсуждение на специально созданном сайте в сети «Интернет» (<http://контроль-надзор.рф>). Разработка данного проекта, который был подвергнут обстоятельному анализу и критике в юридической литературе¹¹, имела целью последующую систематизацию законодательства о государственном и муниципальном контроле и надзоре.

Необходимо отметить, что указанным законопроектом предусматривался гораздо больший охват общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем речь не шла о полной систематизации правил, определяющих содержание контрольно-надзорного производства. Одно из экспертных заключений на этот законопроект даже содержало вывод о несоответствии названия данного проекта его содержанию ввиду того, что из предмета регулирования оказались изъяты отдельные направления контрольно-надзорной деятельности, а ее объект сужен до предпринимательской сферы, представленной хозяйственной деятельностью физических и юридических лиц¹².

Следует подчеркнуть, что к сфере регулирования по рассматриваемому законопроекту в порядке исключения были отнесены общественные отношения, связанные с осуществлением государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, что в действующем законе не регламентировано. В нем указывалось, что его положения не применяются к вопросам организации и осуществления контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления. В то же время предусматривались исключения из этого правила. В ч. 1 ст. 4 данного законопроекта говорилось о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют контроль за законностью, полностью

и качеством осуществления другими органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами своих функций и полномочий в соответствии со своей компетенцией посредством организации и осуществления внутреннего контроля, ведомственного контроля и контроля за качеством и полнотой осуществления переданных полномочий.

Цель такого контроля, по мнению разработчиков проекта, состояла в предупреждении, выявлении и пресечении невыполнения реализации актов и поручений Правительства РФ, вышестоящих органов государственной власти, органов местного самоуправления, ненадлежащего исполнения переданных полномочий, плановых и организационно-распорядительных документов для обеспечения законности, эффективности, результативности, целесообразности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, объективности и профессионализма их должностных лиц, а также должностных лиц подведомственных им органов.

Таким образом, принятие данного законопроекта могло бы обеспечить надлежащую законодательную регламентацию государственного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти над деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих административно-правовое регулирование и контрольно-надзорную деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства и усилить внутрисистемный контроль за надлежащим исполнением переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий в сфере совместного ведения, что связано с подробным закреплением в законопроекте форм государственной контрольной деятельности (проверок, мониторинга и т.д.) и мероприятий по контролю.

Однако ввиду общего несовершенства проекта данного закона от его последующей доработки и представления на рассмотрение законодателю было решено отказаться с сохранением существующего законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также усилением подзаконного нормативно-правового регулирования в данной сфере.

1 апреля 2016 г. распоряжением Правительства РФ был утвержден план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы¹³, которым предусмотрено внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от степени риска причинения хозяйствующими субъектами вреда охраняемым законом отношениям, что позволит повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем проведения проверочных мероприятий по наиболее значимым направлениям. Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных объектов и отказом от всеобъемлющей контрольно-надзорной деятельности, при которой контрольным мероприятиям подлежат все объекты. Кроме того, планом предусмотрен переход от оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, основанной на количестве выявленных нарушений и размере санкций, к оценке размера предотвращенного ущерба как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики правонарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению. Сокращение количества проверок и снижение административного давления на субъектов хозяйственной деятельности при одновременном повышении уровня защищенности охраняе-

мых законом отношений должно, по версии Правительства РФ, стать следствием реализации всего комплекса мероприятий данного плана.

Вместе с тем перспективы совершенствования контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальной сфере по тем проектам нормативных актов, которые разрабатываются Правительством РФ, не просматриваются¹⁴. Так, правила применения системы управления рисками при организации и осуществлении государственного надзора (контроля) по существующему проекту не будут реализованы для контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальной сфере, поскольку она не отнесена к видам государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением т.н. риск-ориентированного подхода. Упомянутый план мероприятий в целом не содержит никаких сведений о совершенствовании контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

С учетом того, что жилищно-коммунальное хозяйство является той отраслью, от надлежащего функционирования которой зависит благополучие граждан, усилия Правительства РФ должны быть сосредоточены и на данной сфере с последующим совершенствованием подзаконных нормативных правовых актов и внесением соответствующих предложений федеральному законодателю.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 221–222.

² См. п. 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 12 мая 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2016. № 20, ст. 2820.

³ См. п. 61 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. № 23, ст. 3283.

⁴ См. ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2016. № 23, ст. 3295.

⁵ См. ч. 2 и 3 ст. 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2016. № 23, ст. 3284.

⁶ См. п. 1 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 (в ред. от 1 февраля 2016 г.)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 47, ст. 6117; 2016. № 6, ст. 850.

⁷ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 января 2016 г. № 80-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 5, ст. 758.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2016. № 18, ст. 2503.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 14; 2016. № 23, ст. 3299.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (в ред. от 30 декабря 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ст. 3436; 2007. № 1, ст. 29.

¹¹ См.: *Аржанов В.В.* К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 ч. СПб., 2015. С. 190–195; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 122–130.

¹² См.: *Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С.* Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1. С. 381.

¹³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2118.

¹⁴ См.: Перечень нормативных актов, которые разрабатываются Правительством Российской Федерации для обеспечения проведения реформы контрольно-надзорной деятельности. URL: <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения: 22.06.2016).

К.С. Кротов

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

В статье исследуется процесс зарождения правового регулирования недобросовестной конкуренции в России и некоторых зарубежных государствах. Анализируются особенности и взаимовлияние законодательств различных государств.

Ключевые слова: недобросовестная конкуренция, свободная конкуренция, ордонанс, защита товарного знака, история законодательства Российской империи.

K.S. Krotov

THE HISTORY OF LAW REGULATION OF UNFAIR COMPETITION IN RUSSIA AND ABROAD

The article is dedicated to the origin of law regulation of unfair competition in Russia and some foreign countries. Author analyzes specifics and mutual influence of legislations of different countries.

Keywords: unfair competition, free competition, ordonnance, legal protection of trademark, history of legislation of the Russian empire.

Постоянство и многоаспектность конкуренции (от лат. — *concurrere* «сталкиваться», «соперничать»¹) в широком смысле слова делает необходимым исследование истории данного вопроса, эволюции понимания сущности конкуренции, а также отражения данного явления в нормативных актах. Такой подход, с одной стороны, интересен для понимания сути экономического соперничества, с другой — важен для дальнейшего совершенствования механизма регулирования конкурентных отношений на современном этапе общественного развития.

Заслуживает внимания тот факт, что понятие конкуренции, в частности, столь заметной в хозяйственном обороте недобросовестной конкуренции, детально исследовалось правоведами еще в конце XIX — начале XX в. и впоследствии нашло отражение в законодательных актах различных стран мира. Так, например, В. Шретер отметил, что само по себе явление недобросовестной конкуренции не ново: уже в Средние века, в эпоху господства цехового строя и феодальных регалий, в тесных рамках дозволенной конкуренции, при сравнительной немногочисленности соперников погоня за покупателем вызывала приемы подчас весьма недобросовестные как в отношении публики, так и конкурентов².

Принято считать, что впервые государственное регулирование отношений в сфере конкуренции начали осуществлять в Соединенных Штатах Америки³. Правовая основа — Федеральный Закон Шермана 1890 г., Закон Клейтона и Закон «О федеральной комиссии по торговле» 1914 г. Однако отдельные факты позволяют говорить о несколько более ранних задатках правового регулирования конкурентных отношений. Как заметил А. Каминка, начиная с XVI в., короли, стремившиеся к сосредоточению в своих руках законодательной власти,

© Кротов Кирилл Сергеевич, 2017

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kirillkrotov@mail.ru

пытались урегулировать торговлю путем ордонансов. Одним из таких более значительных ордонансов был ордонанс 1563 г. Hospital'a, изданный, как отмечалось в указе короля, сопровождающем ордонанс, по просьбе купечества для того, чтобы «ввести в торговый оборот добросовестность и сократить процессы между купцами»⁴.

Более детальная проработка вопросов недобросовестной конкуренции началась в конце XIX в. Гражданский кодекс Франции 1804 г. в ст. 1382 устанавливал, что «любое действие, причинившее вред другому лицу, обязывает того, по чьей вине причинен ущерб, к его возмещению»⁵. В Германии с 1896 г. существует закон, регулировавший приемы коммерческого соперничества. Так же, как и во Франции, устанавливался генеральный деликт согласно § 826 Германского гражданского уложения: «Кто умышленно причинит вред другому способом, противным добрым нравам, тот обязан возместить ему этот вред»⁶.

В Англии соответствующий закон, хотя гораздо более ограниченный и нормирующий значительно меньший круг явлений, появился в 1906 г. под названием Prevention of corruption act. К числу немногих на тот момент стран, объединивших в общем законе нормы, защищавшие разные виды промышленной собственности, принадлежала также Португалия, принявшая соответствующий закон в 1896 г., который довольно подробно говорил о разных типах недобросовестной конкуренции (Concorrenca disleal), но совершенно не касался «обманной рекламы»⁷.

По поводу российского регулирования конкурентных отношений стоит признать некоторую разрозненность правовой базы в царский период, несмотря на существовавшие наработки в данной сфере. Как писал В.Н. Шретер о законодательстве о недобросовестной конкуренции, «...оно не в состоянии удовлетворять даже самые скромные запросы: защита только зарегистрированного товарного знака, несколько более расширенная защита фирмы, если ею пользуются в качестве товарного знака, и общее признание практикой исключительного права на фирму — этим почти исчерпан перечень специальных норм, затрудняющих некоторые проделки недобросовестных конкурентов»⁸.

Впоследствии, несмотря на подъем российской промышленности, развитие правовой базы, в частности, процесс вступления России в Парижскую конвенцию по охране промышленной собственности 1883 г., политические события вывели страну на совершенно иной путь государственно-правового строительства. Свободная конкуренция, предпринимательская деятельность были фактически устранены на долгое время. Поэтому о развитии законодательства или научных исследований о недобросовестной конкуренции в советский период говорить не приходится. Тем не менее, отдельные события в данной сфере все же имели место. Прежде всего, это подписание СССР в 1965 г. Парижской конвенции, присоединиться к которой Россия намеревалась еще в период империи⁹. Нормы о пресечении недобросовестной конкуренции на уровне внешнеэкономической деятельности содержались в некоторых нормативных актах бывшего СССР. Так, в п. 2 Постановления Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций»¹⁰ Государственной внешнеэкономической комиссии СМ СССР по представлению Министерства внешнеэкономических связей СССР предоставлялось право приостановления экспортно-импортных операций производственных

кооперативов в случаях, когда имеет место недобросовестная конкуренция. Также нормы о конкуренции можно было найти в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г., в соответствии с абз. 4 п. 3 ст. 5 которых не допускалось использование предпринимателями гражданских прав в делах ограничения конкуренции, в т.ч. совершение недобросовестных действий, направленных на ущемление законных интересов лица, ведущего аналогичную предпринимательскую деятельность, и потребителей (недобросовестная конкуренция)¹¹.

В 1991 г. был принят Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹². Помимо общей нормы, запрещающей недобросовестную конкуренцию, ст. 10 указанного Закона также содержала список отдельных способов недобросовестной конкуренции. Данный нормативный акт определил организационные и правовые основы государственной антимонопольной политики, направленной на обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, поддержки конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Учрежденные Законом в системе аппарата государственного управления антимонопольные органы были наделены полномочиями по применению комплекса мер по предупреждению, пресечению и наказанию монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов¹³.

Ныне действующий Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁴, принятый в 2006 г., является продолжением законодательной работы над реформированием институтов конкуренции и антимонопольного регулирования. Следует отметить, что процесс развития законодательства в данной сфере протекает очень интенсивно, адекватно реагируя на постоянно изменяющиеся реалии российских внутренних и внешних экономических отношений. Так, например, совокупность поправок к вышеназванному Закону была внесена в 2015 г. Эта задача была выполнена т.н. «Четвертым антимонопольным пакетом», содержащимся в Федеральном законе от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵. В частности, был расширен перечень отдельных форм недобросовестной конкуренции, а также усовершенствован механизм противодействия данному явлению.

На основании вышеизложенного можно заключить, что конкуренция является важнейшим элементом сущности и основой развития экономических отношений. Развитие правового регулирования соперничества неразрывно связано с условиями существования таких отношений. Несмотря на непростой путь развития данной отрасли в России, представляется верным вывод о том, что на сегодня существуют все условия для дальнейшего развития и создания высокоэффективной государственно-правовой базы, регулирующей конкурентные отношения. В этой связи научно-исследовательская и законодательная работа представляется весьма актуальной и перспективной.

¹ См.: Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1976. С. 226.

² См.: Шретер В. Недобросовестная конкуренция // Сборник статей по гражданскому и торговому праву. Памяти Габриэля Феликсовича Шершеневича. М., 2005. С. 549.

³ См.: Рашидов О.Ш. Защита конкуренции и ограничение монополистической деятельности: лекция. Н. Новгород, 2008. С. 5.

⁴ Каминка А.И. Очерки торгового права. Вып. I. СПб., 1911. С. 47.

⁵ Le Code Civil Francais. Version en vigueur au 19 février 1804. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006438819&cidTexte=LEGITEXT000006070721/> (дата обращения: 25.01.2016).

⁶ Bürgerliches Gesetzbuch. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/___826.html (дата обращения: 25.01.2016).

⁷ *Зайцев Л.М.* О наказуемости недобросовестной конкуренции // Отдельный оттиск из журнала научной юриспруденции «Вопросы права». Кн. X (2). М., 1912. С. 3.

⁸ *Шретер В.* Недобросовестная конкуренция // Сборник статей по гражданскому и торговому праву. Памяти Габриэля Феликсовича Шершеневича. М., 2005. С.580.

⁹ См.: *Бадмаев Б.Г.* Генезис правового регулирования недобросовестной конкуренции // Финансовое право. 2009. № 10. С. 31.

¹⁰ См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 9. С. 50–35.

¹¹ См.: *Бадмаев Б.Г.* Исторические аспекты недобросовестной конкуренции // Финансовое право. 2005. № 8. С. 45.

¹² См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 499.

¹³ См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов, 2010. С. 4.

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629.

А.В. Резниченко

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СЕРТИФИКАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

В статье исследуются особенности административно-правовой процедуры сертификации в промышленной сфере в России. Анализируются законодательные нормы, посвященные подтверждению выпускаемого сырья и продукции установленным правилам и нормам; обозначаются позиции ведущих ученых в этой области; рассматриваются организационно-правовые проблемы, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, промышленный комплекс, промышленные предприятия, сертификация, подтверждение соответствия.

A.V. Reznichenko

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF CERTIFICATION OF INDUSTRIAL PRODUCTION

In the publication features of administrative process of law of certification in the industrial sphere in Russia are investigated. The legislative norms devoted to confirmation of the let-out raw materials and production to the established rules and norms are considered, positions of the leading scientists in this area are designated, organizational and legal problems are considered and ways their solutions are proposed.

Keywords: administrative law, public administration, industrial complex, industrial enterprises, certification, compliance confirmation.

Процедура сертификации предполагает административно-правовые отношения между промышленным предприятием-заявителем, органом сертификации и органами исполнительной власти, обеспечивающими контрольные и специальные разрешительные полномочия. При этом в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О техническом регулировании»¹ обязательная сертификация

© Резниченко Александр Владимирович, 2017
Аспирант кафедры административного и информационного права (Московский государственный университет экономики, статистики и информации)

осуществляется органом по сертификации на основании договора с заявителем. Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом. Содержание ст. 15, 26, 27 указанного нормативного акта заинтересовывает товаропроизводителей в развитии и совершенствовании производства. При этом промышленные предприятия вправе самостоятельно выбирать форму и схему подтверждения соответствия, предусмотренные для определенных видов продукции соответствующим техническим регламентом (ч. 1 ст. 28). В связи с этим, на наш взгляд, лицензирование в промышленности представляет собой излишнюю процедуру, создающую административные барьеры для скорейшего развития производства, а отраженная выше законодательная позиция, возвышающая лицензирование над остальными методами государственного регулирования промышленного комплекса, во многом не соответствует действительности.

Однако отмена лицензирования указанных в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности»² видов промышленного производства с последующей их заменой процедурами сертификации выдвигает на первый план необходимость создания эффективного механизма, способного не только упорядочить взаимоотношения товаропроизводителей с органами государственного управления и контроля, но и обеспечить условия для основанной на законодательстве конкурентной борьбы, добросовестного продвижения на рынках сырья и товаров, повышения престижа и востребованности той или иной производственной сферы, соблюдения прав и интересов потребителей. По сути эти цели и задачи и преследует сертификация. Реализация современных концепций промышленной политики в отношении всех видов отечественного производства, осуществляемой Минпромторгом России, предполагает развитие института сертификации в двух направлениях: формирование отвечающей международным стандартам модели добровольной сертификации и развитие системы обязательной сертификации товаров, продукции, их выпуска, которые отнесены к категории повышенной общественной значимости.

Добровольное подтверждение соответствия предусмотрено Федеральным законом «О техническом регулировании» (ст. 21). Основными участниками процедуры подтверждения соответствия выступают заявитель и орган по сертификации. Объектами добровольного подтверждения соответствия (добровольной сертификации) являются продукция, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также иные работы и услуги, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами устанавливаются определенные требования.

В п. 1.4. Положения о Системе сертификации ГОСТ Р³ содержится отсылочная норма, согласно которой к компетенции Правительства РФ отнесено определение объектов обязательной сертификации. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»⁴ утверждены единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации и единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии. При этом в ст. 26 Федерального закона «О техническом регулировании» отражено, что обязательную сертификацию вправе осуществлять только аккредитованные

в установленном порядке органы (ч. 1). Согласно ст. 31 Закона аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров) производится в целях подтверждения компетентности органов, выполняющих работы по подтверждению соответствия; обеспечения доверия изготовителей, продавцов и приобретателей к деятельности органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров); создания условий для признания результатов деятельности органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров).

Данные субъекты проводят исследования (испытания) и измерения на основе заключенных с органами по сертификации договоров возмездного оказания услуг. Соответственно вознаграждение, уплаченное органом по сертификации испытательной лаборатории (центру), включается органом по сертификации в сумму вознаграждения, которую заявитель обязан уплатить по договору, заключенному с органом по сертификации⁵.

Оценивая значение анализируемого нормативного акта для промышленных предприятий, необходимо отметить его достоинства. Во-первых, процедура обязательной и добровольной сертификации стала достаточно гибкой, позволяющей предприятиям выбирать форму и схему подтверждения соответствия, предусмотренные для определенных видов продукции соответствующим техническим регламентом, обращаться для осуществления обязательной сертификации в любой орган по сертификации, область аккредитации которого распространяется на продукцию, которую заявитель намеревается сертифицировать, а также обращаться в орган по аккредитации с жалобами на неправомерные действия органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров) в соответствии с законодательством РФ (ст. 28). Во-вторых, введенный ч. 4 ст. 26 рассматриваемого Закона запрет органам по сертификации предоставлять испытательным лабораториям (центрам) сведения о заявителе является предпосылкой к обеспечению объективности результатов исследований (испытаний) и измерений, проводимых испытательными лабораториями (центрами). В-третьих, ст. 30 допускает признание в соответствии с международными договорами Российской Федерации полученных за пределами территории Российской Федерации документов о подтверждении соответствия, знаков соответствия, протоколов исследований (испытаний) и измерений продукции, что способствует устранению «двойной» сертификации и упрощению реализации товаров на региональных рынках.

Федеральный закон «О техническом регулировании» не решил основную проблему, связанную с организацией централизованного управления процедурами обязательной сертификации (в т.ч. промышленных предприятий). В ст. 32–34 говорится лишь о государственном контроле и надзоре за соблюдением технических регламентов. Данный правовой акт не раскрывает основных положений, связанных с деятельностью государственных органов и учреждений, задействованных в данной области. Исследуя отечественное законодательство, можно привести примеры непосредственного участия органов исполнительной власти в обязательной сертификации в промышленности. Так, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору утвержден Административный регламент по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах⁶, согласно которому при положительном решении вопроса о включении в

перечень технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте и подлежащих обязательной сертификации, юридическим лицам вне зависимости от их организационно-правовых форм выдаются разрешения на их серийный выпуск и применение.

В п. 2.9. Положения о Системе сертификации ГОСТ Р все же имеется упоминание о едином органе, деятельность которого связана с сертификацией — функции центрального органа при сертификации систем качества и производств выполняет Технический центр Регистра систем качества. Анализируя его компетенцию, можно прийти к выводу, что данный орган в целом осуществляет методическое обеспечение данной сферы. Согласно п. 7.1.3 Государственного стандарта РФ ГОСТ Р 40.002-2000 «Система сертификации ГОСТ Р. Регистр систем качества. Основные положения»⁷. Технический центр Регистра также участвует в аккредитации органов по сертификации систем качества, в инспекционном контроле органов по сертификации систем качества, в сертификации экспертов. Каких-либо особенностей применительно к промышленному производству, его отдельным отраслям (сферам) данный правовой акт не содержит. Ввиду этого нам представляется востребованным создание подведомственного Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ государственного учреждения «Единый центр промышленной сертификации», которое бы обеспечивало эффективность реализации процедур обязательной сертификации промышленных предприятий всех организационно-правовых форм.

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

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

³ См.: Постановление Госстандарта РФ от 17 марта 1998 г. № 11 «Об утверждении Положения о Системе сертификации ГОСТ Р» // Вестник Госстандарта России. 1998. № 7.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 50, ст. 6096.

⁵ См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Деловой двор. 2010.

⁶ См.: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 февраля 2008 г. № 112 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах» // Российская газета. 2008. 24 мая.

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

М.В. Шустова

О ЦЕЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ТРАНСПОРТОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются цели государственного управления гражданской авиацией в России; рассматриваются концепции, связанные с целеполаганием в данной сфере. Дается краткая характеристика нормативных актов, определяющих перспективы развития воздушного транспорта; раскрывается содержание отдельных проблем в этой области.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, воздушный транспорт, цели, полномочия, государственная программа, государственная поддержка.

© Шустова Мария Владимировна, 2017

Аспирант кафедры административного права (Автономная некоммерческая организация высшего профессионального образования «Московский гуманитарно-экономический институт»)

M.V. Shustova

ABOUT THE PURPOSES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY AIR TRANSPORT IN THE RUSSIAN FEDERATION

In article the purposes of public administration by civil aviation in Russia are analyzed, the theoretical concepts connected with a goal-setting in this sphere are considered. The short characteristic of the regulations defining prospects of development of air transport is given, the maintenance of separate problems in this area reveals.

Keywords: administrative law, public administration, air transport, purposes, powers, state program, state support.

Цели государственного управления, имея общее содержание, тесно связаны с целями организации и деятельности исследуемого комплекса общественных отношений. Любая система предполагает иерархию целей (дерево целей). Управление всегда преследует не одну, а множество целей, объединенных на основе субординации. Механизм целеполагания и реализации целей всегда циклический и развивается по спирали. Результат достижения целей всегда предполагает виток формирования новых целей¹.

Человек, как правило, не ограничивается реализацией какой-либо одной цели, в связи с чем возникает вопрос о соотношении, соподчинении целей в структуре той или иной конкретной деятельности. Целое (воздушный транспорт) является иерархически организованным и, если рассматривать целое как систему, включает ряд подсистем, имеющих собственную иерархию (например, органы федерального управления, органы управления субъекта Федерации, наделенные компетенцией в анализируемой сфере). Цели, отражая общественную потребность в практической реализации каких-либо жизненно важных аспектов, связанных с транспортным процессом, неизбежно становятся юридически оформленными, что позволяет говорить о едином направлении развития практических и правовых основ функционирования рассматриваемой системы.

Цель права, являясь идеальным выражением положительного или отрицательного, должного или возможного поведения людей, по мнению Д.А. Керимова, объективна, закономерна и необходима по источнику возникновения и по содержанию и в то же время субъективна по своей природе как продукт сознательного творчества людей². К.В. Шундинов вводит в научный оборот категорию «юридическая (правовая) цель», отмечая, что данным понятием охватывается как цель в праве (официальный ориентир законодателя), так и цель в юридической практике (субъективные ориентиры конкретных участников правореализационного процесса, объективированные в юридических средствах — деяниях), которой свойственны следующие признаки:

- 1) в качестве модели она устанавливается государством (закрепляется в юридических нормах);
- 2) отражает наиболее общественно значимые интересы и потребности;
- 3) формально выражается в специфических правовых средствах своего определения и реализации;
- 4) отличается общеобязательной нормативностью;
- 5) ее практическая реализация гарантирована государственной властью³.

В связи с этим необходимо остановиться на проблеме формирования целей управления с учетом интересов производителей воздушных судов, авиакомпаний

ний, общества и конечных потребителей — граждан, поскольку главным условием деятельности субъектов управления является обнаружение и разрешение различных, несовпадающих, противоречивых и противоположных интересов. Источником и началом управленческого целеполагания выступают потребности, интересы и цели жизнедеятельности управляемых объектов⁴.

Возникшие в результате постоянно осуществляемых преобразований органов исполнительной власти и постоянно изменяющегося политического курса макро- и микроэкономические проблемы, связанные с сохранением воздушного транспорта как бизнеса (соответственно с сохранением рабочих мест, производственных мощностей, квалифицированных кадров, сформированных транспортных путей, качества оказываемых услуг и, как следствие, экономической стабильности страны) либо ликвидацией транспортных предприятий (выбытием из экономического оборота неэффективно работающих авиакомпаний, их репрофилированием и пр.) не могут быть рассмотрены в качестве основной цели государственного управления исследуемым транспортом. Эти цели можно определить как производные (сопутствующие), которые ни в коем случае не должны нивелировать основную цель. Иными словами, если качественное удовлетворение потребностей граждан в обеспечении всеми необходимыми услугами (перевозки между отдаленными регионами, туризм, перелеты в Крым, Сахалин и т.д.) в максимальном объеме при платежеспособном спросе возможно путем достижения сопутствующей цели — сохранения сложившейся транспортной инфраструктуры с помощью государственной поддержки и стимулирования лизингодателей, авиаперевозчиков и предприятий, обслуживающих данную сферу комплекса, то указанная цель может быть задана, если нет, должна быть исключена, поскольку ее достижение невозможно при существующем механизме государственного управления рассматриваемого нами транспорта.

Н.И. Матузов и А.В. Малько справедливо отмечают, что цель как официальный ориентир, закрепленный на нормативном уровне, играет важную роль в правовом регулировании, поскольку отражает общественные потребности и ориентирует на ценности, лежащие в основе правовой политики государства⁵. К сожалению, в настоящее время в действующем законодательстве, посвященном гражданской авиации, отсутствует комплексный правовой акт, содержащий «древо целей» поэтапного и взаимосвязанного развития этого важнейшего для страны вида перевозок. Принятые в последние годы многочисленные федеральные целевые программы имеют разноплановый характер, различные сроки действия и посвящены узкоспециализированным направлениям транспортной деятельности. С одной стороны, данную тенденцию нельзя считать полностью положительной, поскольку базирующийся на многочисленных нормативных актах федерального уровня программный механизм развития отечественной гражданской авиации основывается на множественности целей. Она, в свою очередь, не позволяет однозначно определить, какие цели государственного воздействия будут приоритетными и первоочередными, а какие нет.

Однако у подобного подхода есть и свои плюсы. Многогранность и многочисленность данных программ говорит о постоянном изменении угла зрения центральных органов государственного управления на проблемы воздушных перевозок. Так, например, основными интегральными целевыми индикаторами подпрограммы «Самолетостроение» государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»⁶

являются: выручка (нетто) от продажи товаров, работ, услуг промышленных организаций самолетостроения, рентабельность активов отрасли самолетостроения (Return On Assets — ROA), производительность труда в организациях самолетостроения. Подпрограмма «Гражданская авиация и аэронавигационное обслуживание» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»⁷ закрепляет следующие основные цели: повышение доступности услуг воздушного транспорта для населения; повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы в сфере гражданской авиации; обеспечение перевозки пассажиров на социально значимых маршрутах; развитие региональных авиаперевозок; обновление парка воздушных судов; повышение уровня поисково- и аварийно-спасательного обеспечения полетов воздушных судов и космических аппаратов до уровня, соответствующего международным и национальным требованиям; создание условий для сохранения равенства прав всех пользователей на использование воздушного пространства и оказания услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов согласно обязательствам, принимаемым Российской Федерацией.

Основные цели управления гражданской авиацией вытекают из Конституции РФ, закрепляющей право на свободное передвижение (ст. 27) и определены в действующих нормативных актах⁸. Анализ специальной литературы⁹ и современной практики реализации законодательных норм позволяет отнести к ним: повышение эффективности государственного управления воздушным пространством и гражданской авиацией; обеспечение безопасности полетов; борьбу с терроризмом и экстремизмом в данной сфере; минимизацию рисков аварий, инцидентов и катастроф; повышение надежности эксплуатации аэропортов и аэродромов, развитие их инфраструктуры; повышение качества перевозок; создание многофункциональной государственно-общественной системы контроля деятельности авиакомпаний и предприятий, задействованных в обслуживании пассажиров и воздушных судов; развитие программно-целевого механизма управления и финансирования транспортной инфраструктуры на воздушных путях сообщения и смешанных перевозках с участием анализируемого транспорта; совершенствование подготовки управленческих кадров, осуществление активной интеграции инновационных технологий в гражданскую авиацию; развитие социально-экономического партнерства и т.д.

Указанные цели в системе государственного управления гражданской авиации достигаются на основе реализации плана, который устанавливает последовательность общих и частных задач и увязывает их между собой.

¹ См.: Братановский С.Н. Система административного права // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 4. С. 42–47.

² См.: Керимов Д.А. Методология права. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 274.

³ См.: Шундилов К.В. Цель и средства в праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 34.

⁴ См.: Братановский С.Н. Государственное управление: понятие, социальная сущность // Вестник ЕААН. 2011. № 3. С. 6–15.

⁵ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 217–225.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2413.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие транспортной системы”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. III, ст. 2165.

⁸ См.: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 226; Приказ Минобороны РФ, Минтранса

РФ и Росавиакосмоса от 31 марта 2002 г. № 136/42/51 «Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 41; Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 396 «Об определении квалификации летного состава государственной авиации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 22, ст. 2312; Постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 240 «О лицензировании разработки, производства, испытания и ремонта авиационной техники» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 14, ст. 1643; Приказ Министра обороны РФ от 25 октября 2001 г. № 431 «Об утверждении Федеральных авиационных правил по организации полигонной службы в государственной авиации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 15 и т.д.

⁹См.: *Афанасьев В.Г.* Аэрополитика и регулирование международного воздушного транспорта. М., 2014. С. 5–25; *Базаева Е.В.* Перевозка грузов воздушным транспортом. М., 2014. С. 7–12; *Братановский С.Н., Остапец О.А.* Административно-правовые аспекты лицензирования предприятий транспортного комплекса // Транспортное право. 2011. № 2. С. 19–26; *Братановский С.Н., Мамедов А.А.* Административное право: учебник. М., 2015. С. 420–450; *Плотников Н.И.* Ресурсы воздушного транспорта. Новосибирск, 2003; *Ханин М.С.* Международные транспортные организации: учебное пособие для вузов. М., 2008 и т.д.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

О.А. Бахарева, Т.М. Цепкова

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ДЕЛАХ, СВЯЗАННЫХ С ВОСПИТАНИЕМ ДЕТЕЙ

В статье анализируется процессуальное положение лиц, участвующих в делах, связанных с воспитанием детей. Формулируется вывод, согласно которому от правильного определения процессуального положения по семейным делам участников процесса зависит круг процессуальных прав и обязанностей названных лиц.

Ключевые слова: дела, связанные с воспитанием детей; семейные правоотношения; лица, участвующие в деле.

O.A. Bakhareva, T.M. Tsepkova

PROCEDURAL STATUS OF PERSONS INVOLVED IN CASES OF CHILD REARING

The article analyzes the procedural status of persons involved in cases of child rearing. The paper notes that the correct determination of the procedural provisions of the Family Court process participants depends terms of procedural rights and obligations of these entities.

Keywords: cases of child rearing, family relationship, the person involved in the case.

Вопрос о лицах, принимающих участие в делах, связанных с воспитанием детей, является дискуссионным в гражданском судопроизводстве, поскольку круг лиц, участвующих в ходе рассмотрения семейных дел, не совпадает с кругом участников гражданского судопроизводства. Дела, связанные с воспитанием детей, рассматриваются с участием несовершеннолетнего ребенка, одного из родителей (лиц, их заменяющих: усыновителей, опекуна, попечителя, приемных родителей), прокурора, органа или учреждения, на которые возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей (органа опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних, учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, дома ребенка, школы-интернаты, детского дома, дома инвалидов, социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних, центра помощи детям, оставшимся без попечения родителей,

© Бахарева Ольга Александровна, 2017
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Olga.25.09@yandex.ru

© Цепкова Татьяна Митрофановна, 2017
Кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_gp@ssla.ru

территориального центра социальной помощи семье и детям, социального приюта для детей, интерната для детей с физическими недостатками и др.).

Цель участия каждого из названных участников гражданского судопроизводства, зависящая от наличия или отсутствия юридической заинтересованности к делу, играет важную роль при определении его процессуального положения. Все лица, участвующие в делах, связанных с воспитанием детей, могут быть поделены на две группы: лица, имеющие личную заинтересованность, и лица, имеющие государственную заинтересованность¹. Ребенок, его родители (если таковые имеются), фактические воспитатели составляют группу лиц, имеющих личную заинтересованность. Прокурор, органы опеки и попечительства, иные органы, выполняющие обязанности по охране прав несовершеннолетних детей, составляют группу лиц, имеющих государственную (общественную) заинтересованность.

Несовершеннолетний ребенок в делах, связанных с воспитанием детей, выступает субъектом спорного материального правоотношения, поскольку именно его права и законные интересы нарушаются. Поэтому ребенок как субъект спорных правовых правоотношений в таких делах занимает положение стороны в процессе либо истца, либо ответчика. Ребенок, которому исполнилось 14 лет, имеет право обратиться в суд за защитой от злоупотреблений со стороны родителей (ч. 2 ст. 56 СК РФ.) Таким образом, для более правильного определения процессуального положения ребенка законодателю целесообразно установить, что ребенок по достижении возраста 14 лет в случае предъявления им иска в суд при нарушении его прав и законных интересов родителями в случае ненадлежащего выполнения ими либо одним из них обязанностей по воспитанию, образованию или при злоупотреблении родительскими правами займет процессуальное положение истца.

Несовершеннолетний ребенок, обладая гражданской процессуальной правоспособностью (ст. 36 ГПК РФ), приобретает право иметь гражданские процессуальные права и нести гражданские процессуальные обязанности, а также способность быть участником, субъектом конкретного гражданского процессуального правоотношения, в т.ч. и стороной в процессе. Поэтому обстоятельство, что ребенок еще не обладает дееспособностью, не служит препятствием для того, чтобы рассматривать его в качестве истца или ответчика. При этом, например, в п. 1 ст. 70 СК РФ несовершеннолетний ребенок 14 лет не назван в числе лиц, которые имеют право лично с заявлением о лишении родительских прав обратиться в суд. Между тем усыновленный ребенок 14 лет имеет право обратиться в суд самостоятельно с заявлением об отмене усыновления (ст. 142 СК РФ). Такое противоречие необходимо устранить и наделить несовершеннолетнего ребенка 14 лет правом подавать заявление о лишении родительских прав, закрепив это положение в п. 1 ст. 70 СК РФ. В судебной практике по делам, вытекающим из семейных правоотношений, ребенок часто выступает стороной в судебных разбирательствах, которые затрагивают его имущественные, жилищные или другие права. В этом случае права и интересы недееспособного ребенка представляют его законные представители (родители, опекуны, усыновители). В процессе изучения дел, в которых ребенок является истцом или ответчиком, суд должен учитывать его интересы.

Родитель, обращаясь в суд с заявлением по делам, относящимся к воспитанию детей, желает привлечь к ответственности второго родителя, а также получить защиту личных интересов, которые связаны с созданием благоприятных усло-

вий для воспитания ребенка, получения материальной помощи на содержание детей. Родители в этой ситуации обладают субъективной материально-правовой заинтересованностью. В спорах между ними по вопросу определения места проживания ребенка, о его передаче, об оставлении на воспитание сторонам, о праве на общение с ребенком защите подлежит принадлежащее родителям право на воспитание ребенка. Следовательно, сторонами (истцом и ответчиком) в таких делах выступают родители либо лица, обладающие правом на воспитание ребенка.

Лицами, которые по действующему законодательству вправе заменить родителей, являются опекун (попечитель), приемные родители. Бабушка ребенка, дедушка и иные родственники не вправе заменить родителя. Они лишь могут обратиться к органам опеки и попечительства с просьбой о защите прав ребенка. Вместе с тем бабушка, дедушка и иные родственники ребенка могут подать исковое заявление в суд об ограничении родительских прав (ч. 3 ст. 73 СК РФ). Усыновители могут подать исковое заявление о лишении родительских прав родителя усыновленного ребенка только, если при усыновлении сохранены взаимоотношения усыновленного ребенка и этих родителей (ст. 137 СК РФ).

Следующим обязательным участником процесса в делах, связанных с воспитанием детей, является родитель (родители), нарушающий права ребенка. В исковом производстве он занимает место ответчика. Законодатель не определяет возраст родителя, с наступления которого он может быть привлечен к семейно-правовой ответственности. Анализируя положения ч. 2 ст. 62 СК РФ, можно заключить, что к семейно-правовой ответственности можно привлекать с 16 лет, поскольку с этого возраста несовершеннолетние родители могут осуществлять свои родительские права самостоятельно. При лишении родительских прав либо ограничении в них обоих родителей, либо отмене усыновления в отношении обоих усыновителей они рассматриваются как соответчики. Как обоснованно заключает С.А. Филиппов, институт процессуального соучастия призван способствовать всестороннему исследованию всех материалов дела, установлению действительных прав и обязанностей сторон, упрощению и ускорению разрешения дел по существу, полному осуществлению сторонами своих субъективных гражданских процессуальных прав², в т.ч. и по спорам, касающимся воспитания ребенка.

Фактический воспитатель также обладает юридической заинтересованностью в деле, по результатам судебного разбирательства ребенок может быть отобран у него либо оставлен. Законодательно его процессуальное положение не определено. Вместе с тем на права и обязанности фактического воспитателя может повлиять решение суда, поэтому целесообразно его привлекать в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора.

В делах из семейных правоотношений, в которых затрагиваются интересы несовершеннолетних, также необходимо участие таких лиц. В основном это дела о воспитании детей, т.е. дела об устранении препятствий к общению с ребенком его близких родственников, определения места жительства ребенка, о лишении и об ограничении родительских прав, об отобрании ребенка и др.

Третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, также принимают участие в семейных делах. Их интересы, как правило, совпадают с интересами одной из сторон, но защищают они свои собственные, не совпадающие интересы и желают получить решение в пользу стороны.

Третье лицо, не заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора, принимает участие в деле о взыскании алиментов на несовершенно-

нолетнего ребенка в случаях, когда ответчик уже платит алименты на ребенка (детей) от первого брака. В этой ситуации в качестве третьего лица на стороне ответчика выступает мать ребенка от предыдущего брака, которая получает алименты на его содержание от ответчика. Участие третьего лица в таком деле основывается на наличии юридической заинтересованности, заключающейся в том, что в случае удовлетворении рассматриваемого требования размер алиментного содержания будет уменьшен.

Вторую группу лиц, участвующих в деле, составляют органы прокуратуры, государственные органы, органы местного самоуправления, имеющие государственный или общественный интерес в делах, связанных с воспитанием детей.

Прокуроры принимают участие в рассмотрении дел, связанных с воспитанием детей в силу Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ и Приказа Генерального прокурора от 26 апреля 2012 г. № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе»⁴, Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в ред. от 17 декабря 2009 г. № 326-ФЗ)⁵ и Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁶, ст. 12. 45 ГПК РФ. В п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (в ред. от 6 февраля 2007 г. № 6)⁷ говорится, что прокурор участвует по делам о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70 СК РФ), об ограничении родительских прав (п. 3 ст. 73 СК РФ), а также по делам о восстановлении родительских прав (п. 2 ст. 72 СК РФ)⁸.

По делам о взыскании алиментов прокурор не имеет права подавать в суд исковые заявления в интересах несовершеннолетних детей. Однако согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и взыскании алиментов» (в ред. от 6 февраля 2007 г. № 6) прокурор в соответствии со ст. 102 СК РФ может требовать признать недействительным нотариально удостоверенное соглашение об уплате алиментов, если условия предоставления содержания несовершеннолетнему ребенку или совершеннолетнему недееспособному члену семьи существенно нарушают интересы этих лиц⁹. Прокурор вправе в порядке ст. 45 ГПК РФ и положений ст. 10 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» подать в суд заявление в защиту жилищных прав несовершеннолетних детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые находятся в тяжелом материальном положении, социально не защищены, что затрудняет их самостоятельное обращение в суд.

В соответствии с семейным законодательством, ГК РФ и Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 8 п. 3 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» по данным делам принимает обязательное участие прокурор с целью дачи заключения по делу¹⁰. В соответствии со ст. 142 СК РФ прокурор обладает правом подачи заявления об отмене усыновления ребенка.

Согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе вступить в процесс с целью дачи заключения по делам о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70 СК РФ), об ограничении родительских прав (п. 3 ст. 73 СК РФ), а также по делам о восстановлении родительских прав (п. 2 ст. 72 СК РФ), об усыновлении ребенка (ст. 273 ГПК РФ).

Государственные органы, органы местного самоуправления могут обратиться в суд от своего имени в интересах ребенка, осуществляя функцию охраны и защиты прав ребенка (например, по делам о лишении и об ограничении родительских прав и др.). Согласно ч. 1 ст. 70, ч. 3 ст. 73 СК РФ дело о лишении родительских прав, об их ограничении может быть рассмотрено по заявлению органов или учреждений, на которые возложены обязанности по охране прав несовершеннолетних детей. Органы опеки и попечительства, кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 78 СК РФ в обязательном порядке привлекаются к участию в рассмотрении дел о лишении родительских прав в форме дачи заключения по делу.

Государственный орган, орган местного самоуправления обращаются в суд с заявлением по делам, связанным с воспитанием детей, с целью защиты прав и интересов несовершеннолетнего и привлечения к ответственности его родителей (родителей). Органы опеки и попечительства в соответствии со ст. 47 ГПК РФ имеют право вступать в дело для дачи заключения по делам, связанным с воспитанием детей в случаях, предусмотренных законом.

В делах о спорах о месте жительства ребенка происходит сочетание государственного и личного интересов. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» отмечается, что по спорам о воспитании детей на стадии подготовки дела к судебному разбирательству от органа опеки и попечительства суду необходимо получить акты обследования условий жизни лиц, от которых поступило исковое заявление, утвержденные в установленном законом порядке. Таким образом, государство стремится предоставить ребенку надлежащие жилищные условия, обезопасить его жизнь.

Проанализировав процессуальное положение лиц, участвующих в делах, связанных с воспитанием детей, можно прийти к выводу, что правильное определение, как справедливо отмечалось многими процессуалистами¹¹, процессуального положения по семейным делам участников процесса, имеет большое как теоретическое, так и практическое значение, потому что от этого зависит круг процессуальных прав и обязанностей названных лиц.

¹ См.: *Мардахаева П.Н.* Лишение родительских прав как мера семейно-правовой ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

² См.: *Филиппов С.А.* Теоретические и практические аспекты гражданского процессуального соучастия. Саратов, 2012. С. 38.

³ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. II, ст. 4238.

⁴ См.: Законность. 2012. № 6.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802; 2009. № 51, ст. 6163.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52, ст. 5880.

⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (в ред. от 6 февраля 2007 г. № 6) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7; 2007. № 5.

⁸ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» (в ред. от 6 февраля 2007 г. № 6) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7; 2007. № 5.

⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда от 25 октября 1996 г. № 9 «О применении судами Семейного кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об установлении отцовства и взыскании алиментов» (в ред. от 6 февраля 2007 г. № 6) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1997. № 1; 2007. № 5.

¹⁰ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 апреля 2006 г. № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

¹¹ См., например: *Иванова С.А.* Судебные споры о праве на воспитание детей. М., 1974. С. 59.

Г.В. Колодуб

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРИЧИНЫ СИСТЕМНОСТИ КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

В статье раскрывается авторское представление по вопросу межправового взаимодействия общей теории права и цивилистики применительно к описанию категориального аппарата. Анализируются некоторые аспекты проблематики; выражается критическое отношение автора к некоторым необоснованным постулатам и выводам; проводится мысль о наличии самостоятельной системы категорий у науки гражданского права.

Ключевые слова: гражданское право, методология, система категорий, учение о категориальном аппарате, механизм осуществления гражданских права и исполнения обязанностей.

G.V. Kolodub

THEORETICAL AND LEGAL REASONS FOR SYSTEMATIC CATEGORICAL APPARATUS OF CIVIL LAW

The article reveals the author's overall view on the issue mirrabooka interaction of General theory of law and of civil law, in relation to the description of the categorical apparatus. Analyze certain aspects of perspective, the author expresses his critical attitude toward some unreasonable postulates and conclusions. Through the whole work suggests the existence of a separate system of categories in science of civil law.

Keywords: civil law, methodology, system of categories, the doctrine of the categorical system, the mechanism of implementation of civil rights and duties.

Обращение к вопросам, связанным со статусом и содержательным значением общего учения о государстве и праве применительно к области науки гражданского права, выступает обязательным атрибутом исследования проблематики отраслевой категориальной системы. Данный вывод в первую очередь связывается с определенным методологическим статусом общей теории права и государства, влияющим на базовые положения цивилистики. При этом в общеправовой и цивилистической областях выявляется большое количество случаев частичной общности исследуемых явлений правовой действительности, которым зачастую дается диаметрально противоположная оценка. В этой связи понятийный вопрос, как никогда, подходит в качестве примера. Также возрастает необходимость определения концептуальных точек пересечения науки гражданского права и общей теории права, в частности, в аспекте обоснования наличия отраслевой системы категорий и отраслевого методологического учения. Следует обозначить наличие такой проблемы, как «задвигание» знаний. С нашей точки зрения, она, несомненно, становится одной из самых актуальных в современной юриспруденции.

Функциональное начало теории государства и права предопределено осуществляемой работой по объединению с целью последующего использования (применения) основных результатов наук правового цикла. В данном случае общая теория права черпает материал и практические данные, которые в процессе

детального исследования будут подлежать переработке, в итоге обосновывая не только новые знания, но и подтверждая свою самостоятельность и общеправовую исключительность. При этом, как отмечается специалистами из области общей теории права, «первоначально изучение права происходило по мере накопления определенной суммы знаний по отдельным отраслям права»¹, что и предопределило обращение основного внимания общей теории на изучение государственно-правовых явлений «самих в себе». Предлагаемые обобщения закономерностей возникновения, развития, непосредственного и опосредованного функционирования государства и права (уровень теории государства) — это все то, что привело к наличию на сегодняшний день наиболее общих знаний о государственности и праве, их базовых признаках, без которых не один «отраслевик», например, цивилист, не может обойтись.

В свою очередь не лишним будет отметить, что по нашему мнению, тесно связанная с исследуемыми областями знания философия — это совокупность знаний *общего логико-мировоззренческого свойства*, которая приобретает подобную характеристику вследствие проводимого в данной науке отбора предметов исследования, предопределяющего формирование своей методологии, а также своих форм описания процесса и получаемого результата. Под обозначенными формами мы имеем в виду как раз систему категориального инструментария. Одновременно с этим общая теория государства и права — это совокупность знаний *особенного логико-правового свойства*, которая приобретает его, несмотря на ограниченность предмета исследования (только общие вопросы, посвященные государству и праву, находящиеся в тесной взаимосвязи с положениями философии и отраслевых юридических наук), отсутствие собственной методологии исследования (общая теория государства и права способна только к описанию философских и философско-правовых методов, приемов и средств, которые были предложены такими науками, как философия и философия права).

Соглашаясь с выводом о том, что «отраслевые юридические науки складываются из самостоятельных (частных) теорий, которые образуют конкретные отрасли права... имеющие собственный теоретический уровень или собственное теоретическое обоснование»², укажем, что гражданское право — это совокупность знаний *конкретного логико-практического (отраслевого) свойства*, которое выявляется вследствие конкретно (практически) направленного предмета исследования, неспособности формировать общие положения о методологии (подобная работа — прерогатива философии и философии права, предлагающих содержательное начало, а также общей теории государства и права — описательное начало), способности осуществлять проверку (апробацию) методологических данных.

Таким образом, вертикальное движение знаний связывается с прохождением условно выделяемых этапов: от общего через особенное к конкретному. О включенности философии права в данном случае намеренно умалчивается. Знания из всех этапов объединяет то, что они базируются на принципах логики познания, например, основы диалектической логики в ее различных научных трактовках, где преимущественное значение нами отдается материалистической, имеют хотя бы одну одностороннюю междисциплинарную связь, формируют собственные категориальные системы. Как было когда-то отмечено, для любой науки наличие прикладной логики — обязательное свойство, при этом содержание подобной логики должно связываться с отношениями понятий³.

Осознаваемое значение предмета изучения конкретной науки заставляет задуматься над наличием у предмета общей теории государства и права специфики, т.к. существует точка зрения, согласно которой именно общая теория права разрабатывает аппараты понятий для самостоятельных правовых наук.

Представляет интерес вывод А.М. Васильева о том, что теория права имеет свой категориальный аппарат, в котором суммируются все знания о праве. Стабильность и определенность знаний из области общей теории права достигаются именно за счет инструментального аппарата понятий, именно он фиксирует структуру базовых знаний, что в итоге проявляется в устанавливаемых связях и отдельной системе юридических понятий — категорий⁴. Исследование данного автора заставляет нас обратить внимание на ряд аспектов. Во-первых, квинтэссенцией любого знания, в т.ч. и общеправового, являются его язык и форма фиксации — категории. За счет формального закрепления и последующего использования специфичного языка отдельной науки происходит как восприятие знаний (из других областей), так и накопление с процессом синтезирования (внутри самой области).

Во-вторых, по мере совершенствования любой науки, в результате накопления знаний расширяется и перечень ее категориальных единиц, что сначала приводит к организации категориального аппарата отдельной науки, а в итоге к формированию самостоятельной системы категорий внутри самой науки. Например, с нашей точки зрения, на основе философского категориального аппарата и аппарата категорий отдельных отраслей права, в первую очередь гражданского права, сложилась самостоятельная система категорий общей теории государства и права.

В-третьих, обязательные и необходимые в научном и практическом смыслах связи между отдельными областями науки устанавливаются и поддерживаются на первом этапе исключительно за счет категориальной составляющей, становящейся реакцией на неизбежные трансфертные процессы категориального обмена и заимствования. В результате использования общих положений логики познания, применяемых всегда ввиду наличия междисциплинарных связей, подтверждается не только статус отдельных наук, но и закладываются основы для спецификации логики построения системы категорий.

В-четвертых, в рамках сложившихся наук, коими, без сомнения, являются философия, теория государства и права, а также гражданское право, сформировано несколько подсистем категорий, одна из которых собственная, определенная исключительностью предмета исследования самостоятельной науки. Система категорий показывает тот высокий уровень развития знаний, прошедшего путь от простого набора понятий, до обширной взаимосвязанной совокупности — системы. В свою очередь развитие отдельной науки только за счет собственной системы категорий представить невозможно. Поэтому собственная система категорий соседствует, взаимодействует с иными системами, которые в своей совокупности и составляют синергию всего категориального аппарата науки, гражданского права в т.ч.

В-пятых, вопросы категориального определения, самоорганизации и междисциплинарного взаимодействия выступают самостоятельным объектом изучения как в области науки общей теории государства и права, для собственных научных нужд, так и, в обязательном порядке, в области науки гражданского права.

Наряду с уровнем теории государства образован уровень теории права, сердцевиной которого выступает как раз система основных понятийных единиц юриспруденции. Наличие данного уровня, совокупность накопленного правового материала и тот содержательный статус (своеобразного «левиафана») подчеркивают ключевое значение положений науки о государстве и праве в плане обоснования обособленного статуса категориальной совокупности гражданского права. Однако как со статусным вопросом, так и с прикладными вопросами, дело обстоит не так однозначно. В частности, необходимо обосновать самостоятельный, полноценный статус категориального аппарата гражданского права, конкретизировать знания об уровне деления всей совокупности юридических категориальных единиц, очевидно, не понятен вопрос о трансфертных возможностях понятийных конструкций, обращенных как в область цивилистики, так и из нее.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что наряду с философскими и общеправовыми категориями в науке гражданского права сформирована система цивилистических категориальных единиц, имеющая тенденцию к расширению. И если установление стойких междисциплинарных связей позволяет утверждать об уровне организации категориального инструментария всей частноправовой науки, то вывод об однозначном системном свойстве категориального аппарата цивилистики заставляет нас задуматься над обоснованием целого механизма категориального построения, обязательным элементом которого будут являться трансфертные процессы, т.е. процессы перехода и перераспределения понятийных конструкций между самостоятельными научными областями.

¹ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. С. 18 (автор параграфа — Е.А. Юртаева).

² См.: *Власенко Н.А.* Теория государства и права: учебное пособие. 2-е изд., перераб., доп. и исправл. М., 2011. С. 9.

³ См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 29. С. 183.

⁴ См.: *Васильев А.М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 11.

Е.В. Ткаченко, Р.В. Фомичева

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ МЕР В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматриваются вопросы становления института обеспечительных мер. Анализируются законодательство и судебная практика применения обеспечительных мер различных исторических периодов. Формулируется вывод, согласно которому действующее арбитражное процессуальное законодательство разработано на основе наиболее хорошо зарекомендовавших себя норм прошлых лет.

Ключевые слова: обеспечение иска, арбитражный суд, арбитражная комиссия, госарбитраж, обеспечительные меры.

© Ткаченко Екатерина Викторовна, 2017
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: avk094@yandex.ru

© Фомичева Регина Владимировна, 2017
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: rv302009@mail.ru

E.V. Tkachenko, R.V. Fomichiova

THE EVOLUTION OF THE INSTITUTE OF PROVIDING MEASURES IN THE ARBITRATION PROCESS

This article is devoted to the history of the Institute of providing measures. The authors analyze the legislation and judicial practice of applying providing measures of different historical periods. According to the authors, the current arbitration procedural legislation developed on the basis of the most well-established norms of past years.

Keywords: maintenance of the claim, arbitration court, arbitral komissiya, state arbitration, providing measures.

Рамки статьи не позволяют проследить эволюцию института обеспечительных мер, поэтому мы проанализируем лишь особенности данного института в XX в., выделив советский и постсоветский периоды.

Рассматривая советский период становления и развития института обеспечения иска, следует остановиться на законодательных актах 20–30-х и 60–80-х гг. XX в. Так, 21 сентября 1922 г. Постановлением ЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями (далее — Положение 1922 г.)¹, в соответствии с которым были образованы Высшая арбитражная комиссия при Совете Труда и Обороне (далее — ВАК) и арбитражные комиссии при областных экономических советах. Данное Положение устанавливало общие правила рассмотрения дел арбитражными комиссиями, а ст. 23 указывала на то, что «подробные правила о производстве дел в арбитражных комиссиях... устанавливаются Высшей Арбитражной Комиссией и утверждаются Советом Труда и Обороне». На основании этой нормы 14 марта 1923 г. были утверждены Правила производства дел в Высшей арбитражной комиссии при Совете Труда и Обороне и местных арбитражных комиссиях (далее — Правила 1923 г.)².

12 января 1925 г. было принято новое Положение об арбитражных комиссиях по разрешению имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями (далее — Положение 1925 г.)³, а Положение 1922 г. утратило силу.

Перечисленные правила и положения не содержали четкой регламентации, поэтому мы будем рассматривать особенности института обеспечения иска в 20-е гг. XX в. на основании всех вышеуказанных нормативных актов.

В ст. 27 Правил 1923 г. говорилось: «При предъявлении иска и вообще во всяком положении дела арбитражной комиссией может быть допущено обеспечение иска». Таким образом, устанавливалось обеспечение лишь предъявленного иска, которое охватывало все стадии производства дел в арбитражных комиссиях и осуществлялось коллегиально. Также в данной статье отмечалось, что, если вопрос об обеспечении почему-либо не выносился в судебное заседание, он разрешался председателем суда арбитражной комиссии единолично или его заместителем с последующим внесением распоряжений в ближайшее судебное или распорядительное заседание арбитражной комиссии на утверждение. Меры по обеспечению иска принимались арбитражной комиссией лишь по просьбе сторон (ст. 11 Положения 1925 г.).

Вопрос о принятии обеспечительных мер получал окончательное разрешение в определении, в котором арбитражная комиссия указывала конкретный способ

исполнения или давала общие указания относительно способа исполнения решения (ст. 12 Положения 1925 г.). Данные решения имели силу судебных решений и должны были приводиться в исполнение самими сторонами (ст. 13 Положения 1925 г.). Если этого не происходило, определения приводились в исполнение судебным исполнителем, действующим на основании представленного стороной исполнительного листа (ст. 36 Правил 1923 г.). Определения по вопросам об обеспечении иска можно было обжаловать в 7-дневный срок (ст. 34 Правил 1923 г.). Указанная жалоба подавалась в местную арбитражную комиссию, которая в 3-дневный срок со своим объяснением представляла ее в ВАК.

Основные указания о порядке исполнения решений арбитражных комиссий содержались в Постановлении СТО от 2 июня 1923 г.⁴ Ввиду того, что в делах, подведомственных арбитражным комиссиям, обе стороны являлись госучреждениями или госпредприятиями, общее правило о недопустимости обеспечения иска, предъявленного к госучреждениям (примечание к ст. 82 ГПК РФ), отпадало. В законодательных актах 20-х гг. мы не нашли норм, запрещавших обеспечение встречных исков, в связи с чем считаем, что обеспечивались и указанные иски.

Статья 3 Правил 1923 г. устанавливала, что «производство дел в арбитражных комиссиях происходит применительно к правилам производства дел в общих судах ... с теми изъятиями, которыми вызываются особенностями дел, подведомственными арбитражным комиссиям». Данная норма позволяет сделать вывод о том, что в качестве мер по обеспечению иска применялись арест и запрещение согласно ст. 82 ГПК РСФСР 1924 г.

После ликвидации арбитражных комиссий был образован Госарбитраж.

3 мая 1933 г. было утверждено Положение о Госарбитраже при СНК РСФСР⁵, на основании п. 12 которого 1 августа 1934 г. были приняты Правила рассмотрения и разрешения имущественных споров органами Госарбитража (далее — Правила 1934 г.)⁶. В 30-е гг. в отличие от 20-х вопросы обеспечения иска регламентировались лишь одним нормативным актом — Правилами 1934 г.

Нормы об обеспечении иска содержались в разделе «Подготовка дела». Часть 1 ст. 30 Правил 1934 г. в качестве оснований принятия мер по обеспечению иска называла исключительность случая, «когда промедление может повлечь за собой невозможность или чрезвычайную затруднительность удовлетворения иска». Исходя из норм, установленных Правилами 1934 г., можно сделать вывод о том, что обеспечение допускалось лишь предъявленного иска.

Обеспечение иска производилось единолично арбитром путем вынесения специального мотивированного решения (ч. 2 ст. 30 Правил 1934 г.). Данная норма позволяет нам сделать вывод о том, что инициатива принятия обеспечения иска принадлежала Госарбитражу.

Согласно ст. 40 Правил 1934 г. решение объявлялось немедленно по заслушании дела в присутствии сторон, а в соответствии со ст. 51 Правил 1934 г. решения Госарбитража исполнялись добровольно в сроки, указанные в самом решении, при отсутствии указанного срока, немедленно после вынесения решения. Причем приказ на исполнение принятого решения рекомендовалось выдавать немедленно по вынесении решения⁷.

Правилами 1934 г. не предусматривался институт обжалования решений Госарбитража. Это дает возможность заключить, что мотивированное решение

арбитра о принятии или отказе в принятии мер по обеспечению иска также не подлежало обжалованию.

В 60–80-е гг. было принято несколько положений о Государственном арбитраже (1960 г.⁸, 1974 г.⁹, 1980 г.¹⁰) и правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами (1963 г.¹¹, 1976 г.¹², 1980 г.¹³). Регламентация института обеспечения иска в указанных нормативных документах почти не различалась. Так, все перечисленные Правила посвящали данному институту ряд статей (1963 г. — 71–72; 1976 г. — 78–80; 1980 г. — 40–42). Как и в Правилах 1934 г., нормы, регламентирующие институт обеспечения иска, в Правилах 1963 г. были помещены в разделе, посвященном предварительной подготовке дела к рассмотрению. Так, согласно Правилам 1963 г. обеспечение иска осуществлялось также единолично арбитром. Однако, по сравнению с Правилами 1934 г., было четко определено, что обеспечение иска принимается по заявлению стороны или по инициативе арбитра (ч. 1 ст. 71).

В соответствии с ч. 1 ст. 71 меры по обеспечению иска могли приниматься до вынесения решения, причем допускалось полное или частичное обеспечение. Законодателем устанавливалось обеспечение иска при наличии только одного условия «когда непринятие мер обеспечения может сделать невозможным или затруднительным исполнение решения» (ч. 1 ст. 71).

Отсутствие законодательного запрещения позволяет нам сделать вывод о возможности обеспечения встречного иска. Кроме того, специфика Правил 1963 г. состояла в том, что в них были названы следующие конкретные меры по обеспечению иска, перечень которых являлся исчерпывающим: а) наложение ареста на имущество или денежные суммы, принадлежащие ответчику; б) запрещение ответчику совершать определенные действия; в) приостановление взыскания по исполнительному документу в случае оспаривания истцом требований по этому документу (ч. 2 ст. 71).

Согласно указанной статье об обеспечении иска выносилось определение, в котором должна быть точно указана форма обеспечения иска.

Если государственным арбитражем были вынесены решения об отказе в иске либо определения о прекращении производства по делу, меры, принятые по обеспечению иска, считались утратившими силу (ст. 72).

Правила рассмотрения хозяйственных споров 1976 г. (далее — Правила 1976 г.) выделили нормы анализируемого нами института в отдельную главу, которая так и называлась «Обеспечение иска» (ст. 78–80 гл. X), тем самым они были вынесены за пределы комплекса мер, принимаемых судьей только в процессе предварительной подготовки дела.

Кроме того, в ст. 78, говоря об обеспечении иска, законодатель употребляет термин «государственный арбитраж», и «следовательно, нужно было бы предположить, что обеспечение относится исключительно к компетенции коллегии»¹⁴, в отличие от Правил 1963 г., однако ясность в этом вопросе отсутствует.

В ч. 2 ст. 79 Правил 1976 г., посвященной вынесению определений об обеспечении иска, отсутствовала обязанность точно указывать форму обеспечения иска.

Помимо этого, впервые процедура отмены обеспечения иска была выделена в отдельную статью, согласно которой вопрос об отмене указанных мер разрешался государственным арбитражем (ст. 80).

Что касается Правил рассмотрения хозяйственных споров 1980 г. (далее — Правила 1980 г.), то они почти не содержали новелл, касающихся обеспечения иска.

Далее следует постсоветский период¹⁵.

5 марта 1992 г. Верховным Советом РФ был принят первый Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее — АПК РФ 1992 г.)¹⁶. Нормы, регламентирующие институт обеспечения иска, в АПК РФ 1992 г. также содержались в отдельной главе. Вместе с тем гл. XI АПК РФ 1992 г. сохранила правило, согласно которому арбитражный суд вправе принять меры по обеспечению иска по своей инициативе (ч. 1 ст. 91).

Основания принятия обеспечения иска, по сравнению с Правилами 1980 г., не изменились. Согласно ч. 2 ст. 91 заявление рассматривалось арбитражным судом, разрешающим спор, в день поступления. Также данная статья указывает на то, что заявление о принятии мер по обеспечению иска рассматривалось арбитражным судом без извещения лиц, участвующих в деле.

АПК РФ 1992 г. в необходимых случаях допускал принятие нескольких мер обеспечения иска (ч. 2 ст. 92). Кроме того, ст. 92 предусматривались санкции за нарушения таких мер, как запрещение ответчику и другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора (пп. 2 и 3 ч. 1) с организаций и с граждан-предпринимателей взыскивался штраф по спорам имущественного характера в размере до 50% цены иска; по спорам неимущественного характера в размере до 10 000 руб. Помимо этого, истцу предоставлялось право взыскать с этих лиц убытки, причиненные неисполнением определения арбитражного суда об обеспечении иска.

В АПК РФ 1992 г. допускалась замена меры по обеспечению иска (ч. 1 ст. 94). Кроме того, при обеспечении иска о взыскании денежных средств ответчик вправе вместо принятия установленных мер обеспечения внести на депозитный счет арбитражного суда истребуемую истцом сумму (ч. 3 ст. 93). В действующем АПК РФ 2002 г.¹⁷ эта норма именуется встречным обеспечением.

В АПК РФ 1992 г. возможность отмены обеспечения иска была более четко регламентирована: вопрос об отмене обеспечения иска разрешался составом арбитражного суда, разрешающим дело (ч. 1 ст. 94). Часть 2 ст. 94 АПК РФ 1992 г. гласила: «Об отмене обеспечения иска указывается в решении или в определении, когда меры, обеспечивающие иск, необходимы до вступления решения в законную силу».

В соответствии с ч. 1 ст. 95 АПК РФ на определение об обеспечении иска могла быть подана кассационная жалоба или принесен протест. Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 95 подача кассационной жалобы или протеста на определение об обеспечении иска не приостанавливала исполнения этого определения.

Статья 96 АПК РФ 1992 г. регламентировала вопрос о возмещении ответчику убытков, причиненных обеспечением иска. 5 мая 1995 г. был принят очередной Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее — АПК РФ 1995 г.)¹⁸, который по-новому изложил вопросы, касающиеся обеспечения иска. Так, например, ч. 2 ст. 75 увеличила сроки рассмотрения заявлений: не позднее следующего дня после его поступления. В отличие от АПК РФ 1992 г. АПК РФ 1995 г. допускал обеспечение иска только по заявлению лиц, участвующих в деле (ч. 1 ст. 75). По сравнению с АПК РФ 1992 г., изменился размер штрафов, взыскиваемых за несоблюдение таких мер, как запрещение ответчику совершать определенные

действия и запрещение другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора (пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 76); по искам, подлежащим оценке, — в размере до 50% цены иска; по искам, не подлежащим оценке, — в размере до 200 установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

В перечень мер по обеспечению иска было добавлено приостановление реализации имущества при предъявлении иска об освобождении его от ареста (ст. 76 АПК РФ 1995 г.).

Действующий АПК РФ 2002 г. в корне изменил существовавшие правила обеспечения, изменив даже название данного института на «обеспечительные меры». Многие хорошо зарекомендовавшие себя составляющие института обеспечения иска нашли свое отражение в АПК РФ 2002 г. В частности, встречное обеспечение предусматривалось АПК РФ 1992 г. и т.д.

Таким образом, институт обеспечительных мер, предусмотренный действующим законодательством, вобрал в себя все лучшее, что существовало в истории арбитражного процесса.

¹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 60, ст. 769.

² См.: СУ РСФСР. 1923. № 25, ст. 292.

³ См.: СУ РСФСР. 1925. № 6, ст. 46.

⁴ См.: Вестник ЦИК и СНК и СТО. 1924. № 6, ст. 200.

⁵ См.: Бюллетень Госарбитража. 1933. № 5. С. 2.

⁶ См.: Бюллетень Госарбитража при СНК СССР. 1934. № 18. С. 2–8.

⁷ См.: Циркуляр Госарбитража при СНК СССР от 23 декабря 1933 г. // Бюллетень Госарбитража при СНК СССР. 1934. № 3. С. 58.

⁸ См.: СП СССР. 1960. № 15, ст. 127.

⁹ См.: СП СССР. 1974. № 4, ст. 19.

¹⁰ См.: СП СССР. 1980. № 4, ст. 19.

¹¹ См.: Сборник инструктивных указаний государственного арбитража при Совете Министров СССР / отв. за вып. Ф.Х. Либерман. М., 1967. Вып. 26. С. 3–25.

¹² См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1977. № 4. С. 4–43.

¹³ См.: СП СССР. 1980. №16/17. Ст. 104.

¹⁴ Бугаевский А.А. Гражданский процесс в его движении. 2-е изд., испр. и доп. Л., 1924. С. 20.

¹⁵ Был принят Закон РСФСР «Об арбитражном суде» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30, ст. 1017; № 34, ст. 1965.

¹⁶ См.: Российская газета. 1992. 15 апр. (спецвыпуск).

¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012.

¹⁸ См.: Российская газета. 1995. 16 мая.

А.Н. Юсупова

О ПРОЦЕДУРЕ БАНКРОТСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье анализируются некоторые положения Закона о банкротстве. Рассматривается проблема невозврата кредитов, взятых населением (физическими лицами), с которой столкнулась банковская система. Обосновывается необходимость введения процедуры несостоятельности (банкротства), дающей возможность гражданам восстановить свою платежеспособность и исполнить все требования по обязательствам перед кредиторами.

Ключевые слова: банкротство гражданина, рыночные отношения, требования кредиторов, индивидуальный предприниматель, реализации имущества, арбитражное судопроизводство.

© Юсупова Асия Наилевна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент кафедры арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: asiya.yusupova@mail.ru

A.N. Yusupova

THE BANKRUPTCY PROCEDURE INDIVIDUALS

The article analyzes some of the provisions of the bankruptcy law. To date, the banking system was faced with a problem they do not return the loans taken population (individuals) whose number reaches enormous size. Also, the introduction of the procedure of insolvency (bankruptcy) enables citizens to restore their ability to pay and fulfill all the requirements of the obligations to creditors.

Keywords: bankruptcy of a citizen, market relations, the claims of creditors, the individual entrepreneur, the sale of property, arbitration proceedings.

Необходимость введения такого правового института, как банкротство гражданина, продиктована развитием рыночных отношений, т.к., по мнению В.В. Витрянского, «в положении должника с непосильным бременем обязательств может оказаться не только индивидуальный предприниматель, но и всякий гражданин, взявший заем у банка, купивший недвижимость или дорогостоящий товар в кредит»¹. Так, например, банковская система столкнулась с такой проблемой, как невозврат кредитов, взятых населением (физическими лицами), количество которых достигает огромной величины, да и людям уже невозможно жить с непосильным бременем долгов, постоянно увеличивающихся за счет начисления процентов, пеней и неустоек.

Положения о банкротстве гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, впервые были включены в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»². Согласно данному Закону должником признавался гражданин, в т.ч. предприниматель, не способный удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей в течение определенного Законом срока. Кроме того, нормы данного Закона устанавливали признаки банкротства, а именно: неспособность гражданина удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам в течение трех месяцев с момента наступления даты их исполнения и сумма обязательств в целом должна превышать стоимость принадлежащего должнику имущества. Согласно ст. 5 указанного акта дела о банкротстве рассматривались арбитражным судом. Предъявленные к должнику-гражданину требования должны были составлять не менее 100 минимальных размеров оплаты труда, если иное не предусматривалось законом.

В дальнейшем указанный Федеральный закон утратил юридическую силу в связи с принятием нового Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 13 июля 2015 г.) (далее — Закон о банкротстве)³. Соответственно до принятия решения о внесении изменений о признании гражданина несостоятельным (банкротом) арбитражные суды были не вправе возбуждать дела о банкротстве граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями⁴.

К сожалению, в связи со сложившейся экономической ситуацией в стране многие граждане не в состоянии выполнить свои обязательства перед кредитными учреждениями. Судебные приставы накладывают арест на имущество, однако проценты и неустойки продолжают начисляться. Согласно новому Закону решение суда о банкротстве означает прекращение взимания штрафов, пеней, процентов и прекращение санкций банка по более ранним обязательствам.

Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, а также регулирует имущественные, личные неимущественные и иные виды общественных отношений (в частности, ст 25 ГК РФ, которая ранее касалась только вопросов несостоятельности (банкротства) индивидуального предпринимателя). Одновременно комплексное правовое регулирование процедуры признания несостоятельным (банкротом) гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, стало осуществляться в соответствии с гл. X «Банкротство гражданина» Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 13 июля 2015 г.) с изм. и доп., вступ. в силу с 1 октября 2015 г. При этом согласно ст. 213.1 указанного Закона отношения, связанные с банкротством граждан и не описываемые специальными правилами гл. X «Банкротство гражданина», регулируются общими положениями Закона, применимыми ко всем участникам данных отношений: гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам. Согласно ст. 213.2 при рассмотрении дела о банкротстве гражданина применяются такие процедуры, как реструктуризация долгов гражданина, реализация его имущества и возможность заключения мирового соглашения. В п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» арбитражный суд вправе отменить план реструктуризации долгов при наличии оснований, предусмотренных п. 1 ст. 213.23⁵.

В случаях, когда реструктуризировать долг невозможно, суд принимает решение признать гражданина банкротом, что в силу ст. 213.22 Закона о банкротстве влечет реализацию имущества должника. Данная процедура устанавливается на срок не более чем на 6 мес. При этом, как разъясняется в п. 44 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 45, после завершения реализации имущества должника суд, рассматривающий дело о банкротстве, выдает исполнительные листы только тем требованиям, которые были включены в реестр требований кредиторов (пп. 5 и 6 ст. 213.28 Закона о банкротстве)⁶.

Процесс признания банкротом гражданина в Российской Федерации представляет собой сложную процедуру. Первой ее особенностью является распространение введенного в действие законодательства (гл. X «Банкротство гражданина» Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 октября 2015 г.)) на отношения, связанные с требованиями кредиторов и уполномоченного органа, возникшие до 1 октября 2015 г.

Другая особенность состоит в невозможности возбуждения одновременно двух дел о признании несостоятельности (банкротства) в отношении одного лица. Так, если должник обладает статусом индивидуального предпринимателя, в отношении его невозможны возбуждение и рассмотрение дела о банкротстве лица как гражданина и как индивидуального предпринимателя одновременно.

Кроме того, особенностью проведения процедуры признания гражданина несостоятельным (банкротом) также является участие финансового управляющего, деятельность которого оплачивается за счет средств должника или конкурсного кредитора.

Необходимо также указать на такое важное обстоятельство, что гражданин несет все денежные расходы, связанные с рассмотрением его дела. Помимо оплаты указанных судебных расходов, должник обязан к своему заявлению приложить доказательства, подтверждающие у него наличие имущества на оплату судебных расходов.

Еще одной особенностью проведения несостоятельности (банкротства) гражданина является конечная цель такой процедуры. В частности, К.Б. Кораев пишет: «Для восстановления платежеспособности гражданина законодатель установил возможность применения при рассмотрении дела о банкротстве трех процедур: реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина, заключение мирового соглашения (ст. 213.2 Закона о банкротстве). Восстановление платежеспособности должника осуществляется посредством проведения данных трех процедур, причем процедура введения реструктуризации долгов гражданина является судебной, а заключение мирового соглашения — внесудебной. Банкротство гражданина осуществляется в рамках процедуры реализации имущества гражданина на основании статей 213.24–213.30 Закона о банкротстве»⁷.

Таким образом, введение процедуры несостоятельности (банкротства) дает возможность гражданам восстановить свою платежеспособность и исполнить все требования по обязательствам перед кредиторами. Для осуществления данной процедуры важно соблюдение всех условий, предусмотренных Федеральным законом.

Существенным препятствием при объявлении себя банкротом служит сама сложность процедуры. Для того чтобы подать заявление в арбитражный суд, гражданину необходимо собрать большое количество справок и соответствующих документов. Многие справки имеют, так сказать, свой «срок годности», т.е., пока делается очередной запрос и ожидается ответ, первая справка уже утратит свою силу. Непредоставление документов в полном объеме влечет за собой оставление заявления без движения. Так, в Орловской области в первые месяцы действия закона пройти процедуру банкротства с первого раза никому не удалось⁸. В Саратовской области за 2015 г. в арбитражный суд было подано 128 заявлений о признании должника банкротом и основная масса оставлена без движения⁹.

В абсолютных цифрах по количеству заявлений лидируют Москва и Санкт-Петербург. За ними идут Ленинградская, Московская, Новосибирская, Свердловская области. Но если смотреть на соотношение количества заявлений к числу жителей региона, то в числе первых Челябинская и Новосибирская области. Есть и регионы с очень низкой активностью — это Дагестан, Крым, Севастополь.

В целом, по данным Картотеки арбитражных дел (КАД), арбитражные суды по всей стране за 2 мес. после вступления закона в силу приняли чуть больше 5,6 тыс. заявлений о «личном» банкротстве¹⁰. Это не такая уж и большая цифра, по сравнению с той, что ожидалась; прогнозировали цифру в 2 млн. Скорее всего, такая низкая «активность» связана, как отмечалось выше, со сложностью самой процедуры и с тем, какие могут быть последствия (это невозможность в течение следующих 5 лет получить кредит без указания на факт его банкротства, а также в течение 3-х лет участвовать в органах управления юридических лиц). Все эти ограничения существенно снижают риск злоупотребления законом.

Список потенциальных граждан-банкротов, в отношении которых были поданы иски в арбитражные суды, удивляет своей «пестротой». В нем фигурируют как очень известные личности — депутаты, предприниматели, банкиры, так и «простые смертные» — пенсионеры, инвалиды, многодетные матери, безработные.

Среди громких исков о признании банкротами известных людей выделяется иск Сбербанка к бывшему гендиректору обанкротившейся группы JFC и руководителю Михайловского театра и Новосибирского театра оперы и балета Владимиру Кехману. Его долг банку оценивается в 4,5 млрд руб.

Арбитражный суд Волгоградской области вынес решение о признании банкротом депутата Государственной Думы Олега Михеева. Сумма его долга

9,5 млрд руб. Сам он на заседании не присутствовал, однако его представители с предъявленными кредитором требованиями согласились. Депутат в своем аккаунте в соцсетях назвал процедуру «финансовым оздоровлением» и пояснил, что ничего плохого для собственного имиджа в ней не видит¹¹.

Что касается исков о «самобанкротстве», то их чаще подают простые граждане. Так, 17 ноября 2015 г. Арбитражный суд Челябинской области вынес первое решение по делам о банкротстве физических лиц. Согласно материалам дела в арбитражный суд Челябинской области обратилась Д.А. Расторгуева с заявлением о признании ее несостоятельной (банкротом). Основанием для признания ее заявления обоснованным являлась сумма задолженности по денежным обязательствам и обязательным платежам в размере 14 067 735 руб. 88 коп. перед кредиторами («Тинькофф банк», «Сбербанк России», «ХОУМ КРЕДИТ ЭНД ФИНАНС БАНК» и др.). Расторгуева представила все необходимые документы, был соблюден порядок, предусмотренный законодательством для проведения процедуры банкротства. В рассматриваемом деле должник не имел источника дохода, за счет которого с учетом предусмотренной ст. 213.13 Закона о банкротстве предоставленной отсрочки исполнения обязательств могут быть частично или полностью погашены требования кредиторов. При этом Д.А. Расторгуева является матерью троих несовершеннолетних детей, возраст младшего из которых не достиг 1 года.

При таких обстоятельствах арбитражный суд посчитал ходатайство должника о введении процедуры реализации имущества гражданина подлежащим удовлетворению на основании п. 8 ст. 213. 6 указанного Закона. Так, в резолютивной части данного решения арбитражный суд признал несостоятельной (банкротом) Д.А. Расторгуеву и утвердил процедуру реализации имущества сроком до 26 апреля 2016 г. Суд также назначил дату судебного заседания на 25 апреля 2016 г. по рассмотрению отчета о результатах реализации имущества гражданина¹².

Тем не менее, в Законе есть и некоторые недоработки. Так, например, существует вероятность того, что должник захочет «заключить сделку», а то и несколько с т.н. «дружескими кредиторами» для того, что бы сократить сумму долга перед реальными кредиторами. Доказать фиктивность таких сделок достаточно сложно. Потребуется экспертиза об установлении давности заключенной сделки, которая помимо того, что она достаточно дорогостоящая, так еще и займет немало времени, а если таких сделок несколько десятков?

Кроме того, вообще не учтены налоговые последствия, ожидающие человека после списания долгов, тогда как сегодня материальная выгода в виде освобождения налогоплательщика от обязательств, как сказано в Налоговом кодексе РФ, облагается налогом, т.е. гражданин обязан оплатить подоходный налог с суммы долга, от которого его освободил суд. В некоторых случаях на практике у банкрота может возникнуть обязанность уплатить налог на доход, полученный от реализованного в ходе процедуры банкротства имущества, невзирая на то, что его продали против его воли.

Как видим, процедура банкротства представляет собой достаточно сложный процесс. С одной стороны, граждане и впрямь не могут обслуживать свои долги, с другой, ни у кого нет желания иметь «темное пятно» в своей кредитной истории на 5 лет. Одновременно слишком много тонкостей, с которыми без помощи квалифицированного юриста просто не справиться. Возможно, закон о финансовом омбудсмене, который уже внесен на рассмотрение в Государственную Думу

РФ, сможет существенно помочь и облегчить процедуру банкротства как для заемщиков, так и для кредиторов.

- ¹ Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 1998. Специальное предложение к № 2. С. 95.
² См.: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 222.
³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2015. № 29, ч. I, ст. 4362.
⁴ См.: *Суханов Е.А.* Российское гражданское право: учебное пособие. Общая часть. М., 2014. С. 116.
⁵ См.: Российская газета. 2015. 19 окт.
⁶ См.: Там же.
⁷ *Кораев К.В.* Новеллы законодательства о банкротстве гражданина-потребителя. Теория и практика // Закон. 2015. № 3. С. 122.
⁸ См.: *Передельский Д.* Как в Орловской области реализуют закон о банкротстве физических лиц // Российская газета. 2015. 19 дек.
⁹ См.: *Байбаков А.С.* Доклад об основных событиях отчетного периода на общем собрании судей. URL: www.saratov.arbitr.ru/node/14239 (дата обращения: 17.02.2016).
¹⁰ См.: *Кривошапко Ю.* Естественный отбор // Российская газета. 2015. 2 дек. (федеральный выпуск).
¹¹ См.: Там же.
¹² См.: Решение Арбитражного суда Челябинской области о признании гражданина банкротом и введении реализации имущества от 17 ноября 2015 г. № Ф76-24704/2015. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения: 23.11.2015).

О.В. Баринаова

БЕЗУСЛОВНЫЕ ОСНОВАНИЯ ОТМЕНЫ ИЛИ ИЗМЕНЕНИЯ СУДЕБНЫХ АКТОВ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В статье раскрываются понятие и правовая природа безусловных оснований отмены или изменения судебных актов. Формулируется вывод о необходимости создания системы оснований к отмене или изменению судебных актов, отвечающей современному уровню развития гражданско-процессуального права и практики его применения с учетом отечественного опыта, а также общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации.

Ключевые слова: пересмотр судебных решений, судебная ошибка, основания отмены или изменения судебных актов.

O.V. Barinova

ABSOLUTE GROUNDS CANCELLED OR MODIFIED JUDICIAL ACTS OF CIVIL PROCEDURE

The article deals with the concept and the legal nature of the absolute grounds for cancellation or change of judicial acts. The conclusion about the need to create a system of grounds for cancellation or change of judicial acts corresponding to the modern level of development of civil procedural law and practice, taking into account national experience, as well as the generally recognized principles and norms of international law, international treaties of the Russian Federation.

Keywords: review of judicial decisions, judicial error, a base cancellation or change of judicial acts.

Наличие в гражданско-процессуальном законодательстве оснований отмены или изменения судебных актов неразрывно связано с институтом обжалования,

который занимает особое место в механизме судебной защиты прав граждан и, по мнению Л.А. Тереховой, включают в себя три компонента: 1) рассмотрение дела судом первой инстанции с принятием итогового постановления по делу; 2) устранение судебной ошибки; 3) исполнение судебного акта¹. Возможность обжалования судебных актов можно рассматривать как одну из гарантий реализации права на судебную защиту.

Любая деятельность человека допускает наличие ошибок и правосудие, в этом плане — не исключение. Судебная ошибка, как считает И.М. Зайцев, представляет собой действия судебных работников, не соответствующие целям правосудия, равно как и последствия таких действий². Л.А. Пахомова видит цель правосудия в защите и восстановлении нарушенного или оспоренного права заинтересованного лица и такая цель будет достигнута только при точном соблюдении всех процессуальных норм и формы гражданского судопроизводства при вынесении законного, обоснованного и мотивированного решения. В этой связи она предлагает разделить все ошибки, возникающие при вынесении и принятии судебных актов на две группы: а) ошибки, допущенные в результате несоблюдения требований, предъявляемых к форме судебных актов; б) ошибки, допущенные из-за несоблюдения требований к содержанию судебных актов³. Судебные ошибки всегда свидетельствуют о недостижении целей судопроизводства⁴. Л.В. Трофимова, придерживаясь аналогичной позиции, усматривает в судебной ошибке неправильные действия судебных работников, препятствующих достижению ими определенной цели и влекущих наступление негативных последствий, в т.ч. и отмену ошибочного решения⁵. В этой связи полагаем, что последствия судебной ошибки могут быть весьма серьезными, поскольку при этом права и законные интересы одних субъектов правоотношений остаются без защиты, а других, напротив, подвергаются незаконному и необоснованному ограничению. Кроме того, каждая судебная ошибка негативным образом отражается на всей судебной системе, умаляя авторитет конкретного судьи, судебной власти и государства в целом. Очевидно, что судебные ошибки необходимо своевременно устранять и наиболее эффективным инструментом для этого выступает институт обжалования судебных актов. Основания к отмене или изменению судебных решений позволяют выделить и систематизировать наиболее значимые судебные ошибки в целях их последующего исправления.

В соответствии с действующим гражданско-процессуальным законодательством существует несколько видов проверочных производств: апелляционное, кассационное и надзорное. В свою очередь каждый вид проверочного производства имеет свои собственные критерии для оценки правильности актов нижестоящих судов. Такими критериями служат основания к отмене или изменению судебных актов⁶. В рамках настоящей статьи особое внимание будет уделено т.н. безусловным основаниям к отмене судебных актов в целях определения их правовой природы, понятия и особенностей.

Любое судебное решение должно быть законным и обоснованным. При этом и законность, и обоснованность подлежат проверке только в рамках апелляционного производства. Целью же производства в суде кассационной и надзорной инстанций является проверка только законности судебных актов. С учетом этих особенностей различается и система оснований (критериев) пересмотра судебных решений.

В самом общем виде все основания отмены судебных актов могут быть сведены к их незаконности и необоснованности. Фактическая и правовая стороны вынесенного процессуального акта находятся в тесной взаимосвязи, которая находит свое логическое продолжение при сопоставлении понятий незаконности и необоснованности судебного акта. Обусловлено это тем, что сам закон содержит требование обоснованности судебного решения и, следовательно, несоблюдение данного требования означает одновременно и нарушение закона. При таком подходе любое необоснованное решение будет одновременно и незаконным⁷. Существует и более тесная взаимосвязь законности и обоснованности, которая находит свое отражение в безусловных основаниях к отмене судебных актов. К примеру, неправильное (неполное) определение обстоятельств, имеющих значение для дела, может привести к тому, что гражданское дело будет рассмотрено незаконным составом суда или в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания. Также может быть нарушено правило о языке, на котором ведется судебное производство. Неправильное установление фактических обстоятельств по делу может послужить причиной неправильного применения норм материального права.

Безусловные основания представляют собой наиболее существенные нарушения норм процессуального права, которые влекут отмену судебного решения в любом случае. Чтобы выявить правовую природу и дать понятие данной группы оснований отмены, следует в первую очередь раскрыть требования, предъявляемые к судебным решениям.

Каждое судебное решение направлено на защиту прав и охраняемых законом интересов сторон, иных лиц, участвующих в судопроизводстве. Одновременно с этим защита прав и законных интересов граждан и организаций является защитой интересов государства, которое заинтересовано в том, чтобы конфликтные отношения были приведены в соответствие с законом, а субъективные права и законные интересы всех участников получили надлежащую судебную защиту⁸.

Вопросу о требованиях, предъявляемых к судебному решению в гражданско-процессуальной науке всегда уделялось серьезное внимание. Так, С.Н. Абрамов, полагал, что решение суда должно быть полным, завершенным, категоричным и безусловным⁹. По мнению, М.А. Гурвича, система таких требований должна включать в себя законность, обоснованность, объективную истину, полноту в разрешении спора, определенность и соблюдение процессуальной формы¹⁰. Действующий ГПК РФ в ст. 195 закрепляет только то, что решение суда должно быть законным и обоснованным. Такая краткая и категоричная позиция законодателя критически оценивается учеными-процессуалистами. Так, М.А. Вукот, комментируя указанную правовую норму, разделяла требования, которым должно отвечать судебное решение, на две группы: 1) требования, предъявляемые к содержанию судебного решения; 2) требования, предъявляемые к форме судебного решения¹¹. Первая группа как раз и предполагает законность, обоснованность, полноту, категоричность, безусловность, мотивированность. Согласно п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» (в ред. 23 июня 2015 г.) решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к

данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 11 ГПК РФ)¹².

В доктрине гражданского процесса также существует точка зрения, согласно которой судебное решение, помимо уже обозначенных требований, должно быть еще и справедливым. Для общества важно, чтобы судебные решения были справедливыми, а справедливость должна гарантироваться законным и справедливым разрешением дела¹³. По мнению П.Н. Сергеева, «справедливость является не только морально-этической, социальной, но и правовой категорией. Юридическая справедливость не тождественна справедливости социальной. Это оценочная категория юридически значимых фактов, формирующаяся главным образом на основе предписаний действующих правовых норм и исходящая из их требований»¹⁴. Выражая негативное отношение к предложениям закрепить требование справедливости судебных решений, Е.Г. Гойденко указывает на невозможность определения критериев справедливого судебного решения. Требование справедливости судебного решения подрывает принцип общеобязательности норм и «вносит величайшую неопределенность в практическое дело правосудия»¹⁵.

Следует отметить, что сущность требований, предъявляемых к судебному решению, можно раскрыть в различных, тесно взаимосвязанных аспектах: во-первых, требования выступают необходимым и обязательным элементом процессуальной формы; во-вторых, помогают поддерживать уважительное отношение к суду, способствуют повышению авторитета судебной власти; в-третьих, дают возможность участвующим в деле лицам оценить деятельность суда при разрешении конкретного правового спора; в-четвертых, служат критериями для проверки и пересмотра вышестоящими инстанциями. Суды проверочных инстанций должны иметь четкое, вполне определенное представление о требованиях, на соответствие которым проверяются вынесенные судебные акты¹⁶.

Л.А. Пахомова предлагает рассматривать законность судебных актов с двух позиций: процессуальной и материальной. В качестве условий, при которых будет в полной мере выполнено требование «процессуальной законности» она вполне обоснованно выделяет следующие: 1) решение суда первой инстанции вынесено законным и независимым составом суда; 2) должны быть обеспечены права и равенство всех лиц, участвующих в деле; 3) при вынесении решения суда первой инстанции не нарушено правило о языке судопроизводства; 4) судебное решение должно быть изготовлено в соответствии с предъявляемыми требованиями; 5) наличие в материалах дела протокола судебного заседания, позволяющего воспроизвести процедуру рассмотрения гражданского дела, сопоставить судебное решение с исследованными доказательствами¹⁷.

Безусловные основания отмены судебного решения как раз и выступают критериями «процессуальной законности» судебного решения, которая заключается в соблюдении регламента вынесения судебного решения и наличии всех необходимых реквизитов. Будучи закрепленными в ч. 3,4 ст. 330 ГПК РФ, они, по мнению С.К. Загайновой, отражают основные требования, предъявляемые к справедливому судебному разбирательству, установленные ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹⁸ Среди всех возможных нарушений процессуального законодательства особо значимые, существенные закреплены в ч. 4 ст. 330 ГПК РФ. Эти основания отмены судебного решения именуются безусловными и при их наличии можно говорить о юриди-

ческой ничтожности состоявшегося судебного разбирательства¹⁹, а следовательно, и безоговорочной отмене вынесенного акта правосудия. Данные основания, как верно отмечает С.Ф. Афанасьев, «автоматически и в неизменном виде заимствованы из ГПК РСФСР (ст. 308) с целью вплетения в ткань действующего цивилистического процессуального закона. При этом есть множество иных немаловажных процессуальных причин, обуславливающих недействительность судебного производства²⁰.

Имеющаяся система безусловных оснований к отмене судебных решений тесно взаимосвязана с базовыми национальными и международными началами процессуального права. Г.Л. Осокина подчеркивает, что речь идет о существенных нарушениях принципов независимости и беспристрастности судей, государственного языка, состязательности и равноправия, судебной истины, непосредственности и неизменности состава суда при разрешении гражданского дела²¹. Таким образом, наиболее значимые начала гражданского процесса были выбраны отечественным законодателем и соотнесены с безусловными основаниями к отмене судебных решений в апелляционном порядке. При этом в той или иной степени остались невостребованными принципы транспарентности, гласности, процессуальной экономии и др.²²

С учетом изложенного, а также общих теоретических представлений о сущности судебных решений и предъявляемых к ним требований, системы оснований к отмене актов правосудия можно сделать вывод, что безусловные основания по своей правовой природе наиболее объективны и служат отражением особо значимых аспектов гражданско-процессуальной формы и принципов гражданского судопроизводства.

Безусловные основания к отмене судебного решения можно определить как предусмотренные законом обстоятельства, влекущие юридическую ничтожность состоявшегося судебного разбирательства и безусловную отмену судебного решения ввиду существенных нарушений национальных и международных основ гражданского судопроизводства. С позиции действующего российского процессуального законодательства к таким нарушениям можно отнести: разрешение правового спора незаконным составом суда, а равно в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; нарушение правил о языке судопроизводства; принятие судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле; нарушение формы судебного акта (решение не подписано судьей или кем-либо из судей, решение подписано не тем судьей (судьями), входящими в состав суда, рассматривающего дело); отсутствие в деле протокола судебного заседания; нарушение права о тайне завещательной комнаты.

В заключение отметим, что проблема правовой регламентации безусловных оснований отмены или изменения судебных актов в гражданском процессе нуждается в дальнейшем научном осмыслении. Представляется, что одним из основных вопросов является вопрос о соотношении безусловных оснований с принципами гражданского судопроизводства, закрепленными в нормах отечественного и международного законодательства, с такими понятиями, как существенные нарушения процессуального закона, серьезные процессуальные ошибки. Научный поиск, предпринимаемый в данном направлении, имеет много положительного, поскольку высвечивает предмет исследования со всех сторон и позволяет разработать комплексный теоретический подход к решению иссле-

дуемых проблем. Результатом таких научных изысканий должна стать система оснований к отмене или изменению судебных актов, отвечающая современному уровню развития гражданско-процессуального права и практики его применения с учетом отечественного опыта, а также общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации.

- ¹ См.: *Терехова Л.А.* Система пересмотра судебных актов в механизме судебной защиты. М., 2007.
- ² См.: *Зайцев И.М.* Устранение судебных ошибок в гражданском процессе. Саратов, 1985. С. 5.
- ³ См.: *Пахомова Л.А.* Требования, предъявляемые к форме и содержанию постановлений суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 3, 159, 168.
- ⁴ См.: *Зайцев И.М.* Судебные ошибки // Совершенствование законодательства и правоприменительной деятельности. Ярославль, 1989. С. 91.
- ⁵ См.: *Трофимова Л.В.* Основания к отмене судебных решений, не вступивших в законную силу: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 130.
- ⁶ См.: *Лесницкая Л.Ф.* Основания к отмене обжалованных судебных решений. М., 1962. С. 17.
- ⁷ См.: Там же. С. 18.
- ⁸ См.: *Ткачев Н.И.* Законность и обоснованность судебных постановлений по гражданским делам / под ред. И.М. Зайцева. Саратов, 1987. С. 7–8.
- ⁹ См.: Советский гражданский процесс. М., 1952. С. 263.
- ¹⁰ См.: *Гурвич М.А.* Решение советского суда в исковом производстве. М., 1955. С. 49–83.
- ¹¹ *Абрамов С.Н.* Гражданский процесс России: учебник / под ред. М.А. Вихута. М., 2005. С. 304.
- ¹² См.: Российская газета. 2003. 26 дек.; 2015. 30 июня.
- ¹³ См.: *Ткачева С.Г.* Судебное решение в системе актов применения права // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 108.
- ¹⁴ *Сергейко П.Н.* Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар, 1974. С. 122.
- ¹⁵ *Гойденко Е.Г.* Отмена не вступивших в законную силу судебных решений в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.
- ¹⁶ См.: *Загайнова С.К.* О требованиях, предъявляемых к судебному решению в гражданском и арбитражном процессе // Закон. 2007. № 11. С. 23.
- ¹⁷ См.: *Пахомова Л.А.* Требования, предъявляемые к форме и содержанию постановлений суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 119–120.
- ¹⁸ См.: *Загайнова С.К.* Содержание требования законности судебного решения в гражданском и арбитражном процессе // Актуальные проблемы российского права: материалы общероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 2007. С. 208.
- ¹⁹ См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Жилина к Определению Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Канарского Дениса Игоревича на нарушение его конституционных прав статьями 328 и частью пятой статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4.
- ²⁰ См.: *Афанасьев С.Ф.* К проблеме существенных процессуальных ошибок или безусловных оснований к отмене судебных решений по гражданским делам // Вестник гражданского процесса. 2015. № 3. С. 40–62.
- ²¹ См.: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс: Особенная часть. М., 2007. С. 627.
- ²² См.: *Афанасьев С.Ф.* Указ. раб.

Т.Г. Бондарь

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СУДОМ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ ПОЛНОМОЧИЯ ПО ОСТАВЛЕНИЮ ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ БЕЗ ДВИЖЕНИЯ

В статье рассматривается вопрос реализации судом первой инстанции полномочия по оставлению искового заявления без движения. Раскрываются проблемные моменты при реализации судом указанного полномочия на стадии возбуждения производства по делу, в частности, отсутствие в ГПК РФ норм о направлении истцу определения об оставлении искового заявления без движения. Особое внимание уделяется вопросу достаточности доказательств в качестве основания для оставления иска без движения.

Ключевые слова: полномочия суда, оставление искового заявления без движения, стадия возбуждения производства.

© Бондарь Тарас Георгиевич, 2017
Соискатель кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: bondar_t91@mail.ru

T.G. Bondar

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE COURT OF FIRST INSTANCE THE AUTHORITY ON ABANDONMENT OF STATEMENT OF CLAIM WITHOUT MOVEMENT

The article focuses on the implementation of the court of first instance the power to abandon the claim without movement. The author reveals the problematic aspects in the implementation of the said court authority to the stage of initiation of the proceedings, in particular, in the absence of RF CPC rules on determining the direction of the plaintiff on the abandonment of the claim without movement. Particular attention is paid to the sufficiency of the evidence as a basis for the abandonment of the claim without movement.

Keywords: power of the court, leaving the claim without movement, the stage of initiation of proceedings.

Полномочия суда на стадии возбуждения производства по делу — это права и обязанности суда, реализуемые для разрешения вопроса о возможности рассмотрения поданного искового заявления на дальнейших стадиях гражданского судопроизводства. Посредством полномочий, которыми наделен суд на стадии возбуждения производства, он разрешает вопрос о том, возможно ли дальнейшее рассмотрение и разрешение заявленного иска в стадии судебного разбирательства.

В настоящей статье речь пойдет об особенностях реализации судом первой инстанции полномочия по оставлению искового заявления без движения (ст. 136 ГПК РФ), которое, безусловно, оказывает влияние на дальнейшее развитие и динамику гражданского процесса.

Т.В. Соловьева условно разделяет последствия подачи искового заявления на отрицательные (которые исключают либо приостанавливают право на его предъявление: отказ в принятии иска, оставление иска без движения, возвращение иска) и положительные (принятие искового заявления к производству)¹. Если провести параллель между последствиями подачи искового заявления и судебными полномочиями, то последние, равно как и первые, носят положительный либо отрицательный характер по отношению к реализации права на судебную защиту заинтересованного лица. Соответственно, полномочие суда по оставлению искового заявления без движения можно отнести к «отрицательным» для лица, обращающегося за судебной защитой.

По мнению В.В. Яркова, оставление искового заявления без движения представляет собой процессуальное действие льготного характера, применяемое во всех видах гражданского судопроизводства. Заявитель в случае оставления заявления без движения в отличие от возвращения искового заявления имеет возможность устранить недостатки заявления после его фактической подачи в суд².

В случае оставления искового заявления без движения судья в своем определении указывает, какие действия необходимо совершить заявителю для преодоления обстоятельств, препятствующих принятию к производству искового заявления. Если истец не выполнит предписания суда, исковое заявление подлежит возвращению. Из содержания норм ГПК РФ не понятно, каким образом в таких случаях следует поступать судье. Следует ли ему возвращать истцу поданное заявление со всеми приложенными к нему материалами без вынесения соответствующего определения, либо судье все-таки необходимо вынести определение о возвращении заявления и материалов, приложенных к нему?

Первый вариант действий судьи зафиксирован в Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде от 29 апреля 2003 г.³, исходя из положений п. 3.24 которой можно сделать вывод, что судья в случае неустранения истцом недостатков, послуживших основанием для оставления искового заявления без движения, посредством сопроводительного письма возвращает заявление и приложенные к нему документы. Сопроводительное письмо, которое, к слову, не относится к числу судебных постановлений, выносимых судом, является единственным документом, подтверждающим факт возвращения искового заявления. Следовательно, возможность его обжалования попросту исключена.

По мнению Н.К. Толчеева, в рассматриваемой ситуации судья должен оформлять свои действия определением, когда правомерность оставления искового заявления без движения или его возврата подвергается сомнению либо может отразиться на правах истца⁴. Представляется, что такой подход в решении проблемы будет сопряжен с судебским усмотрением, что, на наш взгляд, недопустимо в данной ситуации.

Необходимо отметить, что положения Инструкции, допускающие возврат истцу заявления и приложенных к ним документов без копии определения судьи о возвращении заявления в связи с невыполнением в установленный срок указаний судьи, содержащихся в определении об оставлении заявления без движения, были признаны недействующими решением Верховного Суда РФ от 21 мая 2007 г. № ГКПИ06-1601⁵.

Представляется, что для преодоления указанного пробела в законодательстве, не дожидаясь изменения или дополнения ст. 135, 136 ГПК РФ, судьям следует исходить из того, что вынесение определения о возвращении искового заявления в связи с невыполнением в установленный срок указаний судьи, содержащихся в определении об оставлении заявления без движения — процессуальная обязанность суда, обеспечивающая реализацию процессуальных прав заявителя. В частности, она позволяет последнему реализовать право на обжалование судебных постановлений, ограничивающих доступ к правосудию, коим определение о возвращении искового заявления в какой-то степени и является. Коль скоро мы рассматриваем суд как орган защиты прав и законных интересов граждан и организаций, то такое понимание должно прийти и в сознание каждого судьи.

Отсутствие в ГПК РФ норм о направлении истцу определения об оставлении искового заявления без движения также является одним из недостатков правового регулирования судебных полномочий. В связи с этим полагаем, что ч. 1 ст. 136 ГПК РФ следует изложить в следующей редакции: «1. Судья, установив, что исковое заявление подано в суд без соблюдения требований, установленных в ст. 131 и 132 настоящего Кодекса, выносит определение об оставлении заявления без движения, в котором устанавливает заявителю разумный срок для исправления недостатков. Определение об оставлении искового заявления без движения должно быть вручено или направлено заявителю в течение пяти дней со дня поступления заявления в суд».

Согласно ст. 136 ГПК РФ судья оставляет исковое заявление без движения в случае, если установит, что оно подано в суд без соблюдения требований, установленных ст. 131, 132 ГПК РФ. Исходя из смысла ст. 132 ГПК РФ, одним из оснований для оставления иска без движения служит непредставление истцом в суд документов, подтверждающих обстоятельства, на которых он основывает свои требования. Правило о приложении к исковому заявлению доказательств,

на которых истец основывает свои требования при обращении в суд, не раз становилось предметом обсуждения в процессуальной науке. Так, В.Г. Гусев обращает внимание на то, что нередко документы не могут быть представлены истцом по причине отказа государственных органов выдавать их без запроса суда, а запрос суда можно получить только после возбуждения производства по делу. В связи с этим он считает, что «нужно либо отменить требование ГПК РФ об обязательном приложении к иску обосновывающих его доказательств, либо жестко регламентировать обязанность государственных органов и органов местного самоуправления представлять документы и информацию на адвокатские запросы, либо отвечать мотивированным отказом, чтобы у суда не было оснований оставить иск без движения»⁶. При этом отмечается, что первый вариант неприемлем, т.к. приведет к затягиванию рассмотрения дела. Представляется, что с данным доводом нельзя не согласиться.

Помимо того, что соблюдение требований ст. 132 ГПК РФ о приложении к иску доказательств, обосновывающих требования истца, сопряжено с невозможностью в некоторых случаях по объективным причинам представить такие доказательства, правоприменительная практика сталкивается еще и с проблемой, связанной с определением объема (достаточности) представляемых доказательств.

ГПК РФ не устанавливает даже примерного перечня документов, которые необходимо прикладывать к исковому заявлению. По этому поводу В.Ф. Борисова совершенно справедливо отмечает, что «многообразие цивилистических правоотношений не позволяет закрепить в законе для каждого конкретного казуса список документов, обязательных для предъявления на стадии возбуждения гражданского судопроизводства»⁷. Учитывая, что в процессуальном законе вопрос о достаточности доказательств никак не урегулирован и исходя из смысла положений ст. 136 ГПК РФ, можно сделать вывод о том, что определение объема достаточных доказательств относится к компетенции суда, т.е. разрешается по усмотрению судьи и является его процессуальным правом. В таком случае нельзя исключать ситуацию, когда одинаковый перечень представленных к иску документов один судья посчитает достаточным для принятия иска к производству, а другой судья может посчитать, что требования ст. 132 ГПК РФ соблюдены не были, и оставит иск без движения. Субъективный фактор, выражающийся в судебском усмотрении, будет служить причиной необоснованного оставления исковых заявлений без движения и возможного возвращения иска в последующем. Так, по одному из гражданских дел Верховный Суд РФ отменил определение районного суда, которым исковое заявление М. к ГСК «Гидротехник-2» о признании права на получение гаражного бокса было возвращено истцу по причине того, что им не было исполнено в полном объеме и в установленный срок определение суда об оставлении иска без движения ввиду необходимости представления дополнительных доказательств (технической документации на спорный гаражный бокс). При этом Верховный Суд РФ указал, что определение суда первой инстанции не соответствует нормам процессуального законодательства, нарушает доступность правосудия и связанное с ним право на справедливое разбирательство, т.к. суд не учел того обстоятельства, что у истца отсутствовала возможность представить техническую документацию на спорный гаражный бокс (технический паспорт)⁸.

О.В. Абознова полагает, что «суд не должен оставлять иск без движения, если к нему приложен хотя бы один документ, подтверждающий обстоятельства, на которых основываются исковые требования, поскольку процессуальные кодексы содержат механизм, позволяющий истцу восполнить недостатки искового заявления в данной части: истец может заявить ходатайство об истребовании доказательств, необходимых для рассмотрения дела от лица, у которого они находятся; суд может предложить представить необходимые для рассмотрения дела доказательства уже после принятия искового заявления к производству и возбуждения производства по делу при проведении подготовки дела к судебному разбирательству (ст. 57 ГПК РФ и ст. 66 АПК РФ)»⁹. Такой подход позволил бы снизить количество случаев неправомерного оставления исковых заявлений без движения. Вместе с тем при указанном подходе существует опасность того, что резко возрастет число необоснованных обращений в суд. Недобросовестные участники правоотношений получают возможность предъявлять в суд иски, не имея достаточной доказательственной базы для их удовлетворения. И без того загруженные суды общей юрисдикции будут вынуждены рассматривать необоснованные иски.

Реализация права судьи по определению объема достаточных доказательств на стадии принятия иска не должна препятствовать реализации права заинтересованного лица на доступ к правосудию. Выполнение установленных законом правил может создавать определенные трудности для участия в судопроизводстве. Однако их наличие не будет противоречить требованию доступности правосудия, если установленные правила обусловлены значимыми целями. Возникающие в связи с этим препятствия отвечают критериям разумности и целесообразности, не ставят под сомнение саму возможность реализации права на судебную защиту¹⁰. Необходимо найти баланс между интересами заявителя и суда, т.е. суд не должен необоснованно оставлять заявления без движения и в то же время он не может принимать к производству иски, не подкрепленные какими-либо доказательствами.

Представляется, что суду, применяя положения ст. 132, 136 ГПК РФ и реализуя право на оставление искового заявления без движения, следует исходить из следующего. Очевидно, что судья не может возбудить гражданское судопроизводство на основании искового заявления, к которому не приложены документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования. Кроме того, при первоначальном исследовании искового заявления и приложенных к нему документов судья может прийти к выводу о недостаточности представленных доказательств для рассмотрения и разрешения дела. В то же время судья не вправе оставлять исковое заявление без движения в случае, если к нему приложены все документы, ссылка на которые имеется в самом заявлении. Указание на какой-либо документ в исковом заявлении предполагает, что на момент подачи такого заявления истец намерен использовать его для подтверждения своих доводов. Более того, если в исковом заявлении истец ссылается на документ, который он не может представить в суд на момент подачи иска (к примеру, по причине отказа государственных органов выдавать соответствующий документ), и указывает причины такого непредставления, то в данном случае суд обязан принять к производству такое заявление и в дальнейшем оказать содействие истцу в собирании доказательств, истребовав соответствующий документ у государственных органов.

Судья не вправе на стадии рассмотрения вопроса о принятии иска к производству оценивать представленные стороной доказательства, делать вывод об их недостаточности для подтверждения обстоятельств, на которых истец основывает свои требования. Вопрос сбора достаточных доказательств должен быть разрешен на стадии подготовки дела к судебному разбирательству с выяснением наличия у истца возможности представить необходимые доказательства и разрешением соответствующих ходатайств об истребовании доказательств, которые истец по тем или иным причинам не в состоянии получить самостоятельно без помощи суда.

На стадии принятия искового заявления суд не наделен правом определять объем доказательств, которые должна предоставить сторона при подаче иска и оставлять по этим основаниям заявление без движения, в случае, если к нему приложены все документы, на которые заявитель ссылается в тексте заявления для обоснования своих требований. Иные необходимые документы могут быть представлены как в процессе подготовки дела к судебному разбирательству, так и в самом судебном разбирательстве.

После возбуждения производства по делу судья, определив какие обстоятельства имеют значение для дела, может порекомендовать заявителю представить дополнительные доказательства, которые, по его мнению, необходимы для дальнейшего рассмотрения дела. Для заявителя такое предложение не носит обязательного характера, поэтому он вправе не представлять соответствующие доказательства. В силу принципа состязательности и обязанности доказывания представление или непредставление тех или иных доказательств зависит от воли участника процесса, а следовательно, он и несет риск наступления последствий совершения либо несовершения им процессуальных действий.

Таким образом, считаем, что осуществление судом полномочия по оставлению искового заявления без движения должно происходить только в тех случаях, когда поданное исковое заявление не соответствует требованиям ст. 132, 131 ГПК РФ. Реализация судом полномочий по оставлению иска без движения не может иметь своей целью воспрепятствование осуществлению заявителем права на доступ к правосудию, или каким-бы то ни было образом ограничение такого права.

¹ См.: *Соловьева Т.В.* Возвращение искового заявления в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 16–17.

² См.: *Решетникова И.В., Ярков В.В.* Гражданский процесс: курс лекций. 7-е изд., перераб. М., 2016 (автор глав — В.В. Ярков). С. 161.

³ См.: Инструкция по судебному делопроизводству в районном суде (утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36) // *Российская газета*. 2004. 5 нояб.

⁴ См.: *Толчеев Н.К.* Рекомендации по ведению гражданских дел с образцами судебных документов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 12.

⁵ URL: www.consultant.ru (дата обращения: 26.12.2016).

⁶ *Гусев В.Г.* Защита прав на правосудие в стадии обращения с иском или заявлением // *Журнал российского права*. 2004. № 2. С. 68.

⁷ *Борисова В.Ф.* Возбуждение гражданского судопроизводства. М., 2009. С.124.

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 11 августа 2009 г. № 41-В09-17. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 23.12.2016).

⁹ *Абознова О.В.* Проблемы реализации права на обращение за судебной защитой в гражданском и арбитражном процессе // *Закон*. 2006. № 11. С. 6.

¹⁰ См.: *Жилин Г.А.* Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. М., 2010. С. 245.

А.В. Тимошенко

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОТНОСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИ РАССМОТРЕНИИ И РАЗРЕШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ

В статье рассматривается актуальный и дискуссионный вопрос об установлении относимости судебной экспертизы при ее назначении. Анализируются проблемы оценки судом относимости назначаемой судебной экспертизы.

Ключевые слова: оценка доказательства, относимость, судебная экспертиза, гражданское судопроизводство.

A.V. Timoshenko

SOME QUESTIONS THE RELEVANCE OF JUDICIAL EXAMINATION IN THE REVIEW AND RESOLUTION OF CIVIL CASES

The article deals with topical and controversial the question of establishing the relevance of forensic expertise of its purpose. Analyzes the problems of assessment by the court the relevance of the forensic examination on her appointmen.

Keywords: evidence assessment, relevance, forensic expertise, civil legal proceedings.

При рассмотрении вопросов гражданского дела, требующих специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства, ремесла, суд, руководствуясь ст. 79 ГПК РФ (суд общей юрисдикции) или 82 АПК РФ (арбитражный суд), назначает экспертизу. При этом судебным доказательством многие авторы считают не экспертизу как способ исследования, извлечения и познания фактических обстоятельств, а заключение экспертов, сформулированное на основе экспертизы¹. Процессуальная форма назначения экспертизы выступает в целом в качестве гарантии получения достоверного доказательства — заключения эксперта².

В силу положений ст. 59 ГПК РФ, 67 АПК РФ судебная экспертиза как доказательство должна быть относимой к рассматриваемому делу. Поскольку нормами процессуального права закреплен определенный порядок ее назначения и оформления результатов исследования³, обязан ли суд на этапе принятия решения о назначении экспертизы определять ее относимость к рассматриваемому делу? В противном случае назначение неотносимых судебных экспертиз повлечет неоправданное увеличение срока рассмотрения дела, несоблюдения разумного срока судебного разбирательства.

На необходимость соблюдения судами разумного срока рассмотрения гражданского дела при назначении судебных экспертиз указал Верховный Суд РФ в своем Обзоре судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам: «Суды не в полной мере соблюдают требования гражданского процессуального законодательства, регулирующего назначение и производство экспертизы»⁴. Среди основных ошибок, допускаемых судами и оказывающими негативное влияние на

© Тимошенко Анна Владимировна, 2017

Аспирант кафедры гражданского процессуального права (Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»); e-mail: korenina@list.ru

сроки проведения судебных экспертиз, а следовательно, неразумное увеличение сроков рассмотрения дела, Верховный Суд РФ выделил в т.ч. необоснованное и преждевременное назначение экспертизы по делу.

Особый порядок назначения судебной экспертизы заключается в том, что судебная экспертиза может быть назначена только судом, при этом он обязан определить круг фактов, для опровержения или подтверждения которых назначается экспертиза.

В случае отсутствия фактов, требующих специальных познаний в определенной сфере, суд вправе отказать стороне, заявившей ходатайство о назначении судебной экспертизы. Однако, когда такие факты существуют и сторона ходатайствует о назначении экспертного исследования по ним, вправе ли суд отказать в назначении судебной экспертизы по причине отсутствия критерия относимости будущей экспертизы к рассматриваемому делу?

Если обратиться к судебной практике, то можно сделать вывод о наличии возможности суда признавать будущую экспертизу неотносимой к рассматриваемому делу и на этом основании отказывать в ее назначении. При этом, полагаем, судья должен вынести мотивированное определение об отказе в назначении экспертизы. Это необходимо для того, чтобы в случае апелляционного обжалования у суда апелляционной инстанции при необходимости имелись основания назначить экспертизу, в которой отказал суд первой инстанции. Определения суда первой инстанции об отказе в назначении экспертизы должно быть занесено в протокол. Отсутствие определения об отказе суда первой инстанции о назначении экспертизы лишит заинтересованную сторону права ходатайствовать перед судом апелляционной инстанции о проведении экспертизы, которую сторона считает относимой для разрешения дела по существу. Изложенный порядок действий стороны в суде апелляционной инстанции исходит из требований АПК РФ (ст. 135) об обязанности сторон представить все доказательства как в стадии подготовки дела к судебному разбирательству, так и в стадии судебного разбирательства в суде первой инстанции.

При рассмотрении гражданского дела № А32-13840/2011 по иску ООО «Регион» к ОАО «Кубаньэнерго» о взыскании неосновательного обогащения в виде оплаченных авансов по неисполненным договорам возмездного оказания услуг суд отказал ответчику в назначении судебной экспертизы и в обосновании отказа указал, что ответчиком в материалы дела не представлены относимые доказательства, подтверждающие несение фактических расходов по исполнению договоров возмездного оказания услуг. Ответчик, не согласившись с вынесенным судебным актом, просил вышестоящие инстанции отменить решение и назначить судебную экспертизу, поскольку им в материалы дела предоставлены копии договоров подряда и возмездного оказания услуг, согласно которым затрачены денежные средства на возведение объектов электроэнергетики, необходимых для выполнения услуг по договору с истцом. Более того, ответчик настаивал на проведении судебной экспертизы, поскольку объект недвижимого имущества создан, рыночную стоимость его мог определить только эксперт.

Суды апелляционной, кассационной инстанций, проверяя законность вынесенного решения суда первой инстанции, признали его правомерным, отказав ответчику в назначении судебной экспертизы со ссылкой на ее неотносимость к рассматриваемому делу, указав, что основания для удовлетворения ходатайства о назначении экспертизы отсутствовали, поскольку выяснение объема и стоимо-

сти работ, установления которых просило ОАО «Кубаньэнерго», при отсутствии доказательств их реального выполнения в материалах дела выводов суда первой инстанции не опровергнет⁵.

Таким образом, не установив доказательств относимости будущей судебной экспертизы к рассматриваемому делу, суды отказали в ее назначении. Схожие выводы отражены в многочисленной судебной практике по другим аналогичным делам (№ А32-17399/2011, № А32-13842/2011, № А32-43996/2011), из содержания которых следует, что оценке подвергается будущая судебная экспертиза, о которой заявляет сторона, ее относимость к рассматриваемому делу. Иски о возврате неосвоенного аванса в указанных арбитражных делах были поданы хозяйствующими субъектами к монополисту, осуществляющему технологическое присоединение объектов к своим электросетям. В ходе судебного рассмотрения истцы настаивали на том, что оплаченный электросетевой организации аванс за технологическое присоединение не освоен. Ответчик, напротив, пытался доказать факт несения затрат на технологическое присоединение объектов истцов к электросетям, просил суд назначить строительно-техническую, финансовую экспертизу по делу. Суды трех инстанций (первой, апелляционной, кассационной) отказали ответчику в назначении судебной экспертизы, указав на отсутствие критерия ее относимости к рассматриваемому делу.

Позиция судов относительно назначения экспертизы должна отвечать критерию относимости, что противоречит положениям ст. 63 ГПК РФ, 82 АПК РФ, из смысла которых следует, что назначение экспертизы само по себе не относится к доказательствам, а является одной из стадий получения судебного доказательства.

Наряду с другими средствами доказывания, указанными в процессуальном законодательстве, судебная экспертиза является доказательством по делу, а значит и оценку суд вправе осуществлять только в отношении проведенной судебной экспертизы. Данное положение согласуется с нормами ст. 67 ГПК РФ, 72 АПК РФ, согласно которым никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы. Следовательно, только проведенная экспертиза и ее выводы могут быть признаны судом относимым или неотносимым доказательством.

О необходимости осуществления оценки по критерию относимости доказательств только в отношении проведенной судебной экспертизы, а именно ее результатов, указывает Е.Ф. Россинская, которая считает, что определение доказательственного значения для дела осуществляется путем проверки относимости результатов экспертного исследования к рассматриваемому делу. По ее мнению, проверка относимости результатов экспертного исследования при их оценке заключается в выяснении того, входит ли факт, установленный экспертом, в предмет доказывания или в число иных существенных для дела обстоятельств и позволяют ли выводы, сделанные экспертом, этот факт установить, доказать⁶.

Однако, как следует из приведенной судебной практики, суды дали оценку той судебной экспертизе, которая не была проведена, и выводы которой не могут быть известны. И поскольку оценка судебной экспертизы может быть дана только по результатам ее проведения, вывод суда о том, что назначение экспертизы ввиду отсутствия критерия относимости противоречит не только выводам теоретиков, но и положениям действующего процессуального законодательства.

В ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73 «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁷ закреплено положение

о том, что судебная экспертиза — это процессуальное действие, состоящее из проведения исследований и дачи заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом судом, судьей, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу.

Под заключением эксперта законодатель понимает письменный документ, отражающий ход и результаты исследований, проведенных экспертом. М.К. Треушников, раскрывая требования, предъявляемые к заключению эксперта, указал, что заключение эксперта всегда связано с другими доказательствами по делу, т.к. является результатом их специального исследования⁸.

Таким образом, в приведенных и аналогичных делах суд должен был дать оценку относимости к делу и предмету доказывания предоставленным договорам подряда и возмездного оказания услуг, заключенных между ответчиком и третьими лицами, а не будущему экспертному исследованию. В ином случае фактически суд сам предрешил относимость будущей экспертизы (без ее проведения) к предмету доказывания. Подобные действия суда, полагаем, являются нарушением процессуального законодательства о полном и всестороннем исследовании всех доказательств, относящихся к делу, для постановления законного и обоснованного решения.

¹ См.: *Давтян А.Г.* Экспертиза в гражданском процессе. М., 1995. С. 17; *Жуков Ю.М.* Судебная экспертиза в советском гражданском процессе. С. 10; *Сахнова Т.В.* Судебная экспертиза. М., 1999. С. 209–261.

² См.: *Тихонович В.В.* Принцип процессуальной экономии в советском гражданском процессуальном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1975. С. 15.

³ См.: *Треушников М.К.* Судебные доказательства. М., 2016. С. 220.

⁴ Обзор судебной практики по применению законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам Верховным Судом Российской Федерации совместно с верховными судами республик, краевыми, областными судами и равными им судами проведено обобщение практики применения законодательства, регулирующего назначение и проведение экспертизы по гражданским делам (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 декабря 2011 г.). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70036428/#70036428> (дата обращения: 04.11.2016).

⁵ См.: Постановление Пятнадцатого апелляционного арбитражного суда от 25 января 2012 г. по делу №А32-13840/2011. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d2f5d140-4724-4cd8-bf7c-c35e1338aeb3/A32-13840-2011_20120125_Postanovlenie%20apelljacionnoj%20instancii.pdf (дата обращения: 03.11.2016).

⁶ См.: *Россинская Е.Ф.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М., 2006. С. 656.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2291.

⁸ См.: *Треушников М.К.* Указ. раб. М., 2016. С. 213.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

О.Ю. Красовская

К ВОПРОСУ ОБ УСИЛЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО, СОЕДИНЕННОЕ С ЖЕСТОКИМ ОБРАЩЕНИЕМ С НИМ

В статье исследуются некоторые вопросы состава преступления, предусмотренного ст. 156 УК РФ. Анализируется влияние родительского жестокого обращения с детьми на формирование у последних криминальных наклонностей. Обосновывается вывод о необходимости усиления уголовной ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего.

Ключевые слова: уголовная ответственность родителей, жестокое обращение с детьми, неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, неблагополучная семья.

O.Yu. Krasovskaya

ENHANCING CRIMINAL LIABILITY FOR THE NEGLECT OF CHILDREN COUPLED WITH ABUSE

The article covers some points of the corpus delicti of the crime specified in Clause 156 of the Criminal Code of the Russian Federation. The author analyzes the impact of a parental child abuse on the formation of criminal twists in the minds of such children. She concludes that it is necessary to enhance criminal liability for the neglect of minors.

Keywords: criminal liability of parents, cruelty to children, neglect of minors, dysfunctional family.

По действующей редакции ст. 156 УК РФ родитель или иное лицо, на которое возложены обязанности родителя по воспитанию несовершеннолетнего, а равно педагогический работник или другой работник образовательной, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, либо иной организации, обязанной осуществлять надзор за несовершеннолетним, привлекаются к уголовной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это деяние соединено с жестоким обращением с ним. Данное преступление УК РФ отнесено к умышленному преступлению небольшой тяжести.

© Красовская Оксана Юрьевна, 2017

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: oxanakrasovskaya@mail.ru

Первый вопрос, на который необходимо дать пояснения, это: «А зачем усиливать уголовную ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего?»

Как свидетельствуют криминологические исследования, дети, подвергавшиеся жестокому обращению, особенно в семье, чаще других, вырастая, становятся преступниками. К таким выводам приходят, например, Г.И. Шнайдер, С.Н. Ениколопов, В.В. Устинова, М.С. Иншакова и др. Так, из сведений, полученных Г.И. Шнайдером, можно заключить, что обычно те несовершеннолетние совершают жестокие преступления, в отношении которых взрослые совершали насильственные преступления. Согласно его исследованиям 64 % преступников в детские или юношеские годы сами были жертвами преступлений и лишь 22 % преступников не являлись таковыми¹. Проведя анализ семейного воспитания преступников, С.Н. Ениколопов утверждает, что дети, которых в семьях подвергали физическим наказаниям, во взрослом возрасте составляют большинство насильственных преступников (30,4 % насильственных преступников отмечают, что в детстве их били постоянно либо периодически, 17,7 % утверждают, что их сильно избивали). Такие дети при применении к ним физических наказаний испытывали как физическую боль, так и эмоциональные страдания². Согласно выводам из проведенных В.В. Устиновой исследований личности насильственных преступников последние в детстве либо часто являлись очевидцами насильственных действий, либо сами нередко в них участвовали³. М.С. Иншакова отмечает повышенную вероятность формирования преступного поведения несовершеннолетних, чьи родители не выполняли основные функции по воспитанию, образованию, контролю, первичной социализации⁴.

Проведенное нами ранее исследование преступности несовершеннолетних, являющихся жертвами злоупотреблений родительской властью, позволяет сделать аналогичные выводы, а именно: несовершеннолетние, в отношении которых родители злоупотребляли своей властью, включая жестокое обращение с ними, часто совершают насильственные преступления⁵.

Усиление уголовной ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего позволит, обозначив высокую общественную опасность данного преступления, предупредить его совершение, а следовательно, более эффективно охранять нравственное и физическое развитие детей, предупредив в дальнейшем уже их возможное криминальное будущее.

Предлагаемые ниже конкретные меры по ужесточению ответственности за преступление, предусмотренное ст. 156 УК РФ, и другие предложения позволят оздоровить семейную обстановку и устранить отрицательные дефекты воспитания. Обратимся непосредственно к составу преступления для выявления его возможных слабых мест.

Предусмотренный ст. 156 УК РФ состав преступления характеризуется такими требующими нового подхода к рассмотрению признаками, как жестокое обращение с несовершеннолетним, а также признаком специального субъекта. Названные признаки могут требовать предложений по установлению либо усилению ответственности, а именно установления уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, не соединенное с жестоким обращением с несовершеннолетним, и усиление уголовной ответственности для родителей несовершеннолетнего.

Возникает несколько вопросов по рассмотрению названных признаков и по возможности совершенствования уголовно-правовой нормы.

В чем заключается содержание «жестокости обращения с несовершеннолетним»?

В силу того, что все специальные субъекты преступления перечислены в единой диспозиции (а это родитель, иное лицо, обязанное воспитывать несовершеннолетнего, педагогический работник, а также другой работник образовательной организации, работник медицинской организации, работник организации, оказывающей социальные услуги, работник иной организации, обязанный осуществлять надзор за несовершеннолетним), можно ли говорить об одинаковой общественной опасности совершенного ими деяния?

Думается, необходимо предположить, что общественная опасность рассматриваемого деяния, совершенного родителями, значительно выше, нежели совершенного иными субъектами этого преступления. Именно родители наделены законодательством значительными обязанностями по отношению к своим детям, именно родители оказывают значительное влияние на формирование личности ребенка, именно родители и должны нести повышенную уголовную ответственность, по сравнению с другими субъектами преступления.

Значимость обязанностей родителей по воспитанию детей с очевидностью вытекает как из законодательства РФ, так и из международного законодательства. Например, в ст. 18 Конвенции о правах ребенка⁶ говорится: «Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка». Статья 38 Конституции РФ определяет обязанность родителей заботиться о детях и воспитывать их. В ст. 63 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ) устанавливается обязанность родителей осуществлять воспитание своих детей, проявлять заботу об их здоровье, способствовать физическому, психическому, духовному и нравственному развитию детей, а также нести ответственность за воспитание и развитие несовершеннолетних, устанавливается преимущественное перед другими лицами право осуществлять воспитание своих детей. Статья 65 СК РФ запрещает родителям причинять вред физическому и психическому здоровью детей и их нравственному развитию, а также использовать такие способы воспитания, которые характеризовались бы пренебрежительным, жестоким, грубым, унижающим человеческое достоинство обращением, оскорбляли бы детей.

Ввиду возложения законодательством основной обязанности по воспитанию ребенка на родителей логично наделить их и повышенной ответственностью за неисполнение этой обязанности, по сравнению с другими субъектами преступления, что может быть отражено в квалифицированном составе. Говоря об обоснованности усиления уголовной ответственности родителей по исследуемой статье, можно предположить, что они оказывают значительно большее влияние на формирование личности ребенка, чем другие лица.

Как отмечают психологи и криминологи, ребенок, находящийся в психологической и материальной зависимости от родителей, поддается их влиянию легче и быстрее, чем влиянию других взрослых. Так, Ю.М. Антонян выделяет в качестве доминирующего фактора в формировании облика личности ребенка именно семейное воспитание⁷. Д.В. Берко, соглашаясь с мнением многих западных и отечественных психологов, признает значимость для ребенка, прежде всего, родителей, влияющих на развитие его личности⁸. Перечень исследователей, пришедших к аналогичному выводу можно продолжать до бесконечности.

Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, совершенное именно родителем, а не посторонними взрослыми, в большей степени отрицательно повлияет на нравственное развитие ребенка и с большей вероятностью сформирует антиобщественную личность.

Таким образом, родители за неисполнение обязанностей по воспитанию ребенка должны нести более строгое наказание в отличие от других лиц, обязанных осуществлять надзор за несовершеннолетним, что может быть отражено в квалифицированном составе преступления: предлагается дополнить ст. 156 УК РФ квалифицированным составом, ч. 3. Определяя строгость наказания за названное преступление, необходимо отметить, что санкция ст. 156 УК РФ свидетельствует об отнесении этого преступления к категории небольшой тяжести, что равноценно, например, санкции ст. 245 УК РФ «Жестокое обращение с животными» в плане отнесения названных преступлений к одной и той же категории небольшой тяжести. Является очевидным, что УК РФ определяет общественную нравственность в сфере взаимоотношений человека и животных и нормальное физическое и нравственное развитие и воспитание несовершеннолетних равноценными охраняемыми уголовным законом объектами, с чем трудно согласиться. Столь мягкий верхний предел наказания в ст. 156 УК РФ представляется необоснованным.

Учитывая сказанное, в целях повышения защиты детей от посягательства на их нормальное психическое, духовное, физическое и нравственное развитие при неисполнении обязанностей по их воспитанию предлагается в ст. 156 УК РФ выделить 3 части.

В ч. 1 установить уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности (без признака жестокого обращения с несовершеннолетним), при условии, что это деяние совершено неоднократно.

В ч. 2 предусмотреть существующий в действующей статье состав преступления, исключив субъект преступления — родителя несовершеннолетнего.

В ч. 3 установить квалифицированный состав преступления со специальным субъектом — родителем несовершеннолетнего, причем санкция должна свидетельствовать об отнесении преступления к категории средней тяжести.

Обратимся к признаку «жестокое обращение с несовершеннолетним». На сегодняшний день законодатель не раскрывает это понятие по отношению к ст. 156 УК РФ, что, возможно, является одним из факторов, препятствующих эффективной реализации нормы.

Предлагается в примечании к ст. 156 УК РФ определить понятие «жестокое обращение с несовершеннолетним». Это позволит избежать расширительного, произвольного толкования «жестокости», правильно толковать данную уголовно-правовую норму, квалифицировать содеянное: «Примечание. Под жестоким обращением с несовершеннолетним в настоящей статье понимается систематическое причинение физических, психических страданий несовершеннолетнему любым способом, а также покушение на половую неприкосновенность несовершеннолетнего».

Закрепление в УК РФ признаков жестокого обращения с детьми также даст возможность отличать идеальную совокупность преступлений от конкуренции уголовно-правовых норм и, следовательно, позволит точно определить, как не-

обходимо в каждом конкретном случае квалифицировать деяние: по совокупности преступлений либо нет.

Перечисленные предложения по усилению уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 156 УК РФ, направлены на эффективность защиты детей от посягательства на их физическое, психическое, духовное и нравственное развитие в первую очередь со стороны родителей.

В связи с вышесказанным предлагается следующая редакция ст. 156 УК РФ:

«Статья 156. Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего

1. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это деяние совершено неоднократно, —

наказывается штрафом в размере до пятидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

2. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего педагогическим работником или другим работником образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, либо иной организации, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, —

наказывается штрафом в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до четырехсот сорока часов, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет либо без такового.

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, совершенное родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним, —

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Примечания. 1. Неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, совершенным родителем или иным законным представителем неоднократно, признается неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние.

2. Под жестоким обращением с несовершеннолетним в настоящей статье понимается систематическое причинение физических, психических страданий несовершеннолетнему любым способом, а также покушение на половую неприкосновенность несовершеннолетнего».

¹ См.: Шнайдер Г.И. Криминология. М., 1994. С. 358.

² См.: Ениколопов С.Н. Особенности психологической адаптации женщин к условиям переходного периода // Человек и семья: преодоление насилия. Материалы научно-практической конференции. М., 2000. С. 27.

³ См.: Устинова В.В. Особенности формирования личности несовершеннолетних насильственных преступников // Насилие, агрессия, жестокость. Криминально-психологическое исследование: сборник научных трудов. М., 1990. С. 55.

⁴ См.: Иншакова М.С. Криминогенные дисфункции семьи как фактор преступности несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 12.

⁵ См.: Красовская О.Ю. Предпреступное и преступное поведение несовершеннолетних — жертв злоупотреблений родительской властью (криминологические и уголовно-правовые проблемы). Саратов, 2010. С. 85–86.

⁶ См.: Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

⁷ См.: Антонян Ю.М. Личность преступника — индивидуальная профилактика преступлений: сопоставление и выводы // Личность преступников и индивидуальное воздействие на них: сборник научных трудов. М., 1989. С. 3–9.

⁸ См.: Берко Д.В. Влияние стилей родительского воспитания на личностные особенности девушек: автореф. дис. ... канд. психол. наук. Ставрополь, 2000. С. 9.

Р.А. Севостьянов

«ПРИЗНАНИЕ ВИНЫ» И «РАСКАЯНИЕ» КАК КРИТЕРИИ ИСПРАВЛЕНИЯ ОСУЖДЕННОГО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются теоретические аспекты критериев исправления осужденного на стадии исполнения приговора. Дискутируется вопрос об отнесении к таковым признания осужденным своей вины и раскаяния в содеянном.

Ключевые слова: исправление, осужденный, признание вины, раскаяние.

R.A. Sevostianov

“ADMISSION OF GUILT” AND “REPENTANCE” AS A CRITERION FOR CORRECTION OF THE CONVICT: THEORETICAL ASPECTS

The article deals with theoretical aspects of the criteria for correction of the convict at the stage of enforcement. Debated the issue of attribution recognition to those convicted of guilt and remorse.

Keywords: correcting convicted, guilty plea, remorse.

Часть 4.1 ст. 79 УК РФ предусматривает, что при рассмотрении ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания учитывается отношение осужденного к совершенному деянию.

Согласно ч. 2 ст. 175 УИК РФ в характеристике осужденного, направляемой в суд администрацией исправительного учреждения для решения вопроса об условно-досрочном освобождении, указывается отношение осужденного к совершенному деянию.

До настоящего времени вопрос о единообразном понимании категории «отношение осужденного к совершенному деянию» остается открытым, что вызывает различное его понимание и правоприменение. Будучи законодательно закрепленным, рассматриваемый фактор, к сожалению, в самих нормативно-

© Севостьянов Роман Александрович, 2017

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия)

правовых актах не получил никакого определения. Отношение осужденного к деянию, за совершение которого он отбывает наказание, может быть весьма различно. Вместе с тем, несмотря на это, отношение к деянию в любом случае сводится к признанию либо непризнанию вины. Лицо может признавать себя виновным полностью, частично либо не признавать вовсе, может сожалеть о случившемся, а может, наоборот, признавая вину, нисколько не раскаиваться в содеянном. Трудно представить, в чем еще может выражаться отношение лица к деянию, за совершение которого он осужден.

Рассматриваемая нами законодательная формулировка, к сожалению, не конкретизирована, закон не раскрывает содержание критерия «отношение осужденного к совершенному деянию». Отсюда не ясно, требуется ли признание вины и раскаяние для реализации права на условно-досрочное освобождение, и, собственно говоря, следует ли относить признание вины и раскаяния к критериям исправления осужденного.

На первый взгляд, признание осужденным своей вины и чистосердечное раскаяние в содеянном — весьма важные факторы моральной корректировки личности, на что справедливо указывают такие авторы, как В.Н. Орлов, О.А. Пилипенко и др.¹ Логично рассуждать, что понимание собственной неправоты есть первый шаг на пути корректировки своего поведения. В связи с этим признание вины зачастую столь положительно оценивается как с точки зрения уголовного, так и уголовно-процессуального законодательства.

Ряд ученых являются активными сторонниками включения признания вины и раскаяния в содеянном в число критериев исправления осужденного. Так, бесспорной видят позицию о признании вины в качестве критерия исправления личности такие авторы, как А. Хаитжанов и П.В. Тепляшин, исследующие данную сферу². В этой связи интерес представляет позиция К.А. Долгополова, который полагает, что для условно-досрочного освобождения требуется не только признание вины и чистосердечное раскаяние, но и «осуждение своего преступного прошлого; стремление к возмещению причиненного ущерба; признание справедливым назначенного судом наказания»³. А.А. Синичкин предлагает даже внести корректировки в определение исправления, закрепленное в ч. 1 ст. 9 УИК РФ, включив в него в качестве обязательной составляющей «раскаяние в совершенном противоправном деянии»⁴.

Изложенные точки зрения свидетельствуют о стремлении авторов отнести признание вины и раскаяние к критериям исправления личности. В науке уголовного права существует и несколько иная точка зрения. Так, по мнению некоторых авторов, признание вины служит необходимым фактором для условно-досрочного освобождения, однако его следует относить не к критериям исправления лица, а к иным данным, характеризующим личность, наряду с возмещением ущерба, стремлением порвать с преступным прошлым и т.п.⁵

Данная позиция разделяется далеко не всеми авторами, исследующими институт условно-досрочного освобождения от наказания. Так, А.И. Рарог полагает, что к критериям исправления осужденного следует относить, например, «сведения о его поведении во время отбывания наказания, отношении к труду и исполнению обязанностей осужденного, отсутствию у лица взысканий и наличии поощрений и т.д.»⁶ и не упоминать о признании вины и раскаянии.

Аналогичных позиций придерживается и И.Я. Козаченко, который отмечает, что «исправление имеет место тогда, когда осужденный естественно и органично

включился в постоянный процесс самовоспитания, имеющего различные формы и силу нравственного воздействия»⁷. Кроме того, ученые, исследовавшие вопросы условно-досрочного освобождения, такие как И.Д. Бадамшин, А.А. Горшенин, М.Ф. Нестерец, Ш.М. Рашидов, В.В. Степанов, Д.А. Щерба и ряд других, также никак не связывают условно-досрочное освобождение с признанием вины в совершении преступления и раскаянием в содеянном, полагая, что критериями исправления осужденного являются факторы, относящиеся к его поведению в период отбывания наказания (наличие либо отсутствие взысканий, поощрения, участие в общественных мероприятиях, отношение к учебе, труду, связь с родственниками и т.д.)⁸.

Безусловно, обе представленные позиции аргументированы и заслуживают внимания. Однако для того чтобы верно реализовать на практике институт условно-досрочного освобождения, нельзя не обратиться к сущности изоляции осужденного от общества. Российское уголовное законодательство предусматривает возможность условно-досрочного освобождения от наиболее серьезных видов наказаний, связанных с лишением лица свободы.

В силу того, что положение об условно-досрочном освобождении лица от отбывания такого наказания, как принудительные работы, является новым и в настоящее время пока не действует, а следовательно, отсутствуют какие-либо наработки в данной области, мы в настоящем исследовании не будем затрагивать данную тематику.

З.С. Тайфуров отмечает, что наказание в виде лишения свободы «по содержанию заключается в принудительном содержании осужденного в исправительном учреждении в условиях существенных ограничений контактов с внешним миром и необходимостью подчиняться установленному порядку отбывания наказания»⁹. Цели этой изоляции такие же, как для других наказаний: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

Устанавливая возможность условно-досрочного освобождения, законодатель вовсе не говорит о достижении всех указанных целей, а выделяет лишь исправление осужденного, а точнее, такое состояние лица, при котором оно не нуждается в дальнейшем отбывании наказания для своего полного исправления. На наш взгляд, никакой ошибки со стороны законодателя здесь допущено не было, поскольку цели восстановления социальной справедливости и предупреждения преступлений уже заложены в минимальный срок, необходимый для досрочного освобождения лица. Исправление же лица, если обобщить все ранее сказанное, состоит в утрате личностью общественной опасности, которая в свою очередь свидетельствует об отсутствии необходимости дальнейшей изоляции осужденного от общества, что и должно стать решающим фактором при принятии судами решений об условно-досрочном освобождении. Критериями же исправления, другими словами — утраты лицом общественной опасности, могут являться, как уже отмечалось, только объективные характеристики его поведения.

Заявления осужденного о признании вины и раскаянии лежат в субъективной плоскости и сами по себе не могут свидетельствовать о том, что лицо в дальнейшем не будет совершать преступлений, они могут быть ложными и иметь только одну направленность — скорейшее освобождение из мест изоляции. Здесь мы полностью разделяем точку зрения С.Ю. Бытко, полагающего, что «невозможно узнать — действительно ли осужденный под воздействием исправительных мер изменил свою систему ценностей, переосмыслил свое поведение или его убеждения и ценности остались прежними. Все, что доступно фиксации и научному

анализу, — это поступки человека, которые могут с определенной степенью достоверности свидетельствовать о происшедших изменениях личности»¹⁰. Поэтому, рассуждая над такими понятиями, как «условно-досрочное освобождение», «признание вины» и «раскаяние в содеянном», мы не должны их относить к понятиям одной плоскости.

Данные факторы, безусловно, не могут не приниматься во внимание судами, решающими вопрос об условно-досрочном освобождении лица, но только в совокупности с объективными критериями, характеризующими поведение осужденного, и свидетельствующими об отсутствии у него антиобщественных установок. На основании проведенного теоретического осмысления оснований условно-досрочного освобождения, а главным образом, факторов признания лицом своей вины в совершении преступления и раскаянии в содеянном и их соотношении с критериями исправления осужденного можно сделать ряд выводов.

Во-первых, институт условно-досрочного освобождения является важной составляющей Общей части уголовного права, способствующей реализации принципов гуманизма, справедливости, сокращающей меры уголовных репрессий со стороны государства, стимулирующей правоупослушное поведение осужденного, предоставляющей осужденному шанс скорейшей ресоциализации.

Во-вторых, в условиях реформирования и дальнейшей гуманизации уголовно-исполнительной системы страны институт условно-досрочного освобождения имеет тенденцию на дальнейшее распространение и совершенствование.

В-третьих, полагаем, что достижение целей уголовного наказания (восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение преступлений вполне возможно и в течение срока отбытия наказания, минимально необходимого для решения вопроса об условно-досрочном освобождении, что уже заложено законодателем в положениях ст. 79 УК РФ.

В-четвертых, одним из наиболее острых вопросов научных дискуссий является отнесение к критериям исправления осужденного признания им своей вины в совершении общественно опасного деяния и наличие раскаяния в содеянном. В уголовно-правовой науке существуют две противоположные точки зрения на данную проблему. Мы придерживаемся мнения, согласно которому признание вины и раскаяние не могут быть отнесены к критериям исправления осужденного.

В-пятых, полагаем, что исправление лица состоит в утрате личностью общественной опасности, которая свидетельствует об отсутствии необходимости дальнейшей его изоляции от общества, что должно выступать решающим фактором при принятии судами решений об условно-досрочном освобождении.

В-шестых, анализ научных изысканий по вопросу об отнесении признания вины и раскаяния к критериям исправления осужденного показал, что данные факторы законом к таковым не отнесены, лежат в иной плоскости, нежели критерии исправления. Сами же критерии представляют собой объективные характеристики поведения осужденного за весь период отбывания наказания. Признание вины и раскаяние — факторы, во многом, находящиеся в субъективной плоскости, которые могут быть учтены судом, решающим вопрос об условно-досрочном освобождении, только в совокупности с данными о поведении лица.

¹См.: Орлов В.Н. Исправление осужденного как цель уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. 2007. № 4. С. 141; Пилипенко О.А. Законодательная регламентация понятия «исправление осужденного» как материального основания условно-досрочного освобождения // Юристъ-Правовед. 2009. № 1. С. 39.

²См.: Хаитжанов А. К вопросу об определении степени оценки исправления осужденного, содержащегося в местах лишения свободы // Труды международного симпозиума «Надежность и качество». 2006. Т. 2.

С. 253–254; *Тепляшин П.В.* Многокритериальный подход при конкурсном отборе осужденных к условно-досрочному освобождению // Пролог. 2014. Т. 2. № 4. С. 37–44.

³ *Долгополов К.А.* К вопросу о целях назначения уголовного наказания // Вестник СевКавГТИ. 2015. Т. 1. № 1 (20). С. 83–85.

⁴ *Синичкин А.А.* Оценка степени исправления осужденных к лишению свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2003. С. 24.

⁵ См.: Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. В.П. Ревина. 2-е изд., испр и доп. М., 2010. С. 234.

⁶ Уголовное право России. Общая часть / под ред. А. И. Рарога. 3-е изд., с изм. и доп. М., 2009. С. 404.

⁷ Уголовное право. Общая часть: учебник / отв. ред. И. Я. Козаченко. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 634.

⁸ См.: *Бадамшин И.Д.* Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания в законодательстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005. С. 5; *Горшенин А.А.* Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2006. С. 4; *Нестерец М.Ф.* Условно-досрочное освобождение из дисциплинарной воинской части и его роль в предупреждении новых преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. С. 4; *Рашидов Ш.М.* Уголовно-правовые проблемы применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005. С. 6 и др.

⁹ *Тайфуров З.С.* Лишение свободы: содержание, цели и средства их достижения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005. С. 6.

¹⁰ *Бытко С.Ю.* Эффективность предупредительного воздействия уголовного наказания. М., 2014. С. 25.

В.С. Уманец

ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ НАКАЗАНИЯ С ПРИМЕНЕНИЕМ СТАТЬИ 64 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье аргументируется возможность назначения более мягкого наказания, основанного на задачах, принципах и целях уголовного закона. Определяются критерии обоснованного применения ст. 64 УК РФ. Исследуются вопросы позитивного посткриминального поведения лица, влияющего на выбор меры уголовно-правового характера.

Ключевые слова: справедливость наказания, индивидуализация наказания, общие условия назначения наказания, назначение более мягкого наказания, позитивное посткриминальное поведение лица, совершившего преступление.

V.S. Umanets

INDIVIDUALIZATION OF PUNISHMENT PRACTICING ARTICLE 64 OF RF CRIMINAL CODE

Nowadays individualization of the punishment is the major issue in the theory of criminal law and law enforcement activity. The author gives reasons of imposing milder penalty based on the aims, principles and goals of criminal law. The author determines criteria of reasonable application of the Article 64 of RF Criminal Code. In this connection issues of positive post criminal behavior of a person are analyzed, as they influence on the choice of criminal law measures.

Keywords: The justice of the punishment, the individualization of punishment, common terms of the punishments implementation, the implementation of the milder methods of punishment, positive post criminal conduct of a person, committed a crime.

Статья 64 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) наряду с общими началами назначения наказания содержит исключительное правило, согласно которому применение данной уголовно-правовой нормы возможно при наличии одного или

нескольких обстоятельств, существенно уменьшающих степень общественной опасности как преступления, так и личности виновного. В свою очередь названное необходимое условие, являющееся основанием назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за совершенное преступление, позволяет суду смягчить наказание с учетом положений, предусмотренных ст. 64 УК РФ.

Индивидуализация наказания с применением указанной статьи определяется Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 1 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» (в ред. от 29 ноября 2016 г.)¹. Так, в п. 1 прописывается строго индивидуальный подход к назначению наказания, что обеспечивает решение задач и достижение целей уголовного закона. В этой связи возникает весьма сложная проблема установления в законе формальных критериев, на основании которых можно было бы в каждом конкретном случае решить вопрос о наличии исключительных обстоятельств. И вполне справедливо мнение ученых², которые считают, что определить круг обстоятельств, которые могут быть признаны исключительными, невозможно. Поэтому при избрании виновному меры наказания за совершенное им преступление суд должен использовать индивидуальный подход, исключающий применение всяких формальных, шаблонных методов.

Полагаем, что исключительными должны признаваться не абстрактные, а конкретные обстоятельства, характеризующие отдельное преступление, с учетом места и времени, а также обстоятельств его совершения. Однако, чтобы признать то или иное обстоятельство исключительным, суду необходимо в каждом случае оценивать всю совокупность обстоятельств этого преступления в их взаимосвязи и наряду с обстоятельствами, характеризующими личность виновного, определяющими степень ее общественной опасности. При этом в приговорах по уголовным делам необходима конкретизация исключительных обстоятельств. Ведь учет смягчающих обстоятельств, признаваемых в качестве исключительных, обуславливает основание назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за совершенное преступление. Уменьшение степени общественной опасности преступления и личности виновного гарантирует определяемую законодателем заслуженную мягкость наказания.

Признание исключительными установленных по делу смягчающих обстоятельств не всегда возможно. Анализ уголовных дел свидетельствует о неоднозначном подходе к признанию смягчающих обстоятельств исключительными, подтверждающими необходимость применения ст. 64 УК РФ. Констатируется, что суды не приводят в приговоре убедительных доводов в обоснование применения указанной нормы. Смягчающие наказание обстоятельства, на которые суды ссылаются в своем решении, недостаточны для признания их исключительными; суды не учитывают в полной мере тяжесть, общественную опасность содеянного. В частности, на это указывает Н.А. Лопашенко, исследовавшая уголовную ответственность за убийства, полагая, что убийство — тягчайшее и опаснейшее преступление³.

В судебной практике встречаются приговоры с назначением незаслуженно мягкого наказания за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, что не соответствует принципам и целям уголовной ответственности. Тяжесть преступления должна учитываться при личностном подходе к назначению наказания по исключительным правилам. В некоторых случаях (ч. 3 ст. 64 УК РФ) законодатель установил запрет применения данной статьи в отношении ряда преступлений.

Однако попытки законодателя ограничить применение ст. 64 УК РФ при назначении наказания, установленные Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)⁴, не решают в полном объеме данную проблему. В связи с этим возникают вопросы: «Какие смягчающие обстоятельства можно отнести к исключительным при совершении убийства или других видов тяжких и особо тяжких преступлений?»; «Каковы способы реализации положений ст. 64 УК РФ?». Здесь дискуссионность проблемы индивидуализации наказания с применением ст. 64 УК РФ связана с существенным обстоятельством, коим признается деятельное раскаяние.

Полагаем, что индивидуализация назначения наказания должна преследовать следующую закономерность: исходить от абстрактного к конкретному процессу, предполагая тщательное установление совокупности обстоятельств, характеризующих преступление и личность виновного. Процесс назначения наказания идет от общих указаний законодателя (общих начал назначения наказания), от тяжести совершенного преступления, с учетом степени его общественной опасности, непосредственно к личности виновного. Поэтому назначение судом более мягкого наказания лицу, совершившему конкретное преступление, с учетом правил ст. 64 УК РФ есть своеобразное установление истины. Поиск таковой осуществляется только судом при строгом соблюдении уголовного законодательства.

Отыскание истины по делу, связанному с убийством или с другими наиболее опасными преступлениями, — сложная проблема. Ведь перед судом находится опасная личность, совершившая тяжелейшее преступление. Однако никаких ограничений на применение ст. 64 УК РФ при убийстве и ряде других посягательств в законе нет. В этой связи возникает проблема установления исключительных обстоятельств, характеризующих тяжесть и опасность содеянного, а также личность преступника. Полагаем, что в случаях совершения, например, убийств, предусмотренных ст. 105 УК РФ, порой сложно признавать смягчающие обстоятельства исключительными, поскольку уровень общественной опасности преступления и личности виновного значительно высок. Назначение более мягкого наказания, а именно, ниже низшего его предела, указанного в санкциях ст. 105 УК РФ, зависит только от последующего поведения лица, совершившего преступное деяние. И опять приоритетным исключительным обстоятельством выступает посткриминальное поведение виновного. Объем и существенность его действий свидетельствуют о целесообразности назначения более мягкого наказания по правилам ст. 64 УК РФ.

Установленные судом смягчающие обстоятельства, предусмотренные ст. 61 УК РФ, не всегда признаются судом исключительными, поскольку суд не ставит между ними тождества. Определить исключительность обстоятельств весьма сложно. Как показывают эмпирические исследования, суды учитывают различные смягчающие обстоятельства, которые зачастую трудно назвать исключительными. Довольно часто в качестве смягчающих, не указанных в законе, упоминаются такие обстоятельства, как совершение преступления впервые, отсутствие судимостей ранее; положительная характеристика с места жительства, работы или учебы; признание вины. Менее распространенными выступают наличие у виновного работы; второстепенная роль виновного в содеянном; заявленное ходатайство о смягчении наказания, проживание несовершеннолетнего в благополучной семье; тяжелое материальное положение виновного. С одной

стороны, эти данные свидетельствуют о том, что суд при смягчении наказания исследует различные обстоятельства, которые могли бы послужить смягчающими. Но, с другой стороны, названные обстоятельства достаточно сложно признать в совокупности или в отдельности основанием для смягчения наказания по правилам ст. 64 УК РФ, поскольку они носят оценочный характер, а следовательно, признание их исключительности определяется в каждом конкретном случае самим судьей, исходя из обстоятельств совершения преступления и поведения виновного.

Следуя индивидуальному подходу, суд должен акцентировать внимание на личности виновного, ее общественной опасности⁵. Личность виновного, ее общественная опасность определяют исключительность применения ст. 64 УК РФ.

Противоречивость мнений в вопросе изучения личности виновного можно объяснить исключительной сложностью изучаемого объекта для применения ст. 64 УК РФ. Большое значение в связи с этим приобретает изучение социальных, психологических и биологических свойств индивида, признанного виновным в совершении преступления. Указанные характеристики личности должны существовать к моменту вынесения приговора и иметь определяющее значение для выбора меры уголовно-правового воздействия.

С точки зрения задач, принципов и целей назначения наказания, суду необходимо выяснить, что представляет собой личность виновного: во-первых, как лицо, совершившее преступление; во-вторых, как участник различных общественных отношений, индивид; в-третьих, как объект, к которому должно быть применено более мягкое наказание, с учетом снижения степени его общественной опасности. Эти действия позволяют суду оценить всю совокупность установленных обстоятельств и охарактеризовать личность виновного во всем комплексе проверенных фактических данных о нем, выявить все детали его поведения, включая социальный и нравственный облик виновного. Только такие обстоятельства имеют важное значение для уголовного судопроизводства, обеспечивая максимальную справедливость наказания.

Для применения ст. 64 УК РФ исключительность приобретает положительное посткриминальное поведение личности виновного. К нему закон относит: деятельное раскаяние — явку с повинной, активное содействие раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления (п. «и» ч. 1 ст. 61 УК РФ); оказание медицинской и иной помощи потерпевшему непосредственно после совершения преступления; добровольное возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных в результате преступления; иные действия, направленные на заглаживание вреда, причиненного потерпевшему (п. «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Достаточно распространенным в судебной практике смягчающим обстоятельством можно признать, например, факт оказания виновным лицом медицинской или иной помощи потерпевшему сразу же после совершения им преступления; исключительность указанного обстоятельства определяется правильным поведением виновного, что, в свою очередь, уменьшает вредоносность преступления⁶.

Однако определить исключительность раскаяния лица, совершившего преступление, наряду с обстоятельствами, характеризующими тяжесть содеянного, чрезвычайно сложно. В этой связи только деятельное поведение субъекта уголовно-правовых отношений и его внутреннее состояние, связанное с собствен-

ной оценкой содеянного, осознанием его общественной опасности, свидетельствует о возможности исправления виновной личности, а значит, о возможности для суда назначить ему наказание с применением ст. 64 УК РФ. Именно внутреннее раскаяние виновного, иначе — субъективное отношение к происходящему позволит избежать приговоров, основанных на формальном подходе к назначению наказания. Признание раскаяния исключительным обстоятельством зависит от волеизъявления виновного лица, от его истинного сожаления о случившемся, о чем он открыто повествует суду, что дает последнему право применить ст. 64 УК РФ. Достижению исключительности раскаяния способствует судебское усмотрение при условии соблюдения требований закона. Отслеживая поведение виновного с момента совершения криминального деяния до момента вынесения приговора, суд определяет меру уголовного наказания, его вид и предел, имеющую конечную цель — исправление осужденного.

Исключительный характер «раскаяние» приобретает тогда, когда оно идет от «чистого сердца». Такое раскаяние характеризуется глубокими внутренними переживаниями, сожалением о содеянном, полным признанием своей вины и правдивыми показаниями, осознанием общественной опасности деяния, отрицательной оценкой содеянного. Его можно признать основанием для применения ст. 64 УК РФ. В прежнем уголовном законе (п. 9 ст. 38 УК РСФСР 1960 г.) чистосердечное раскаяние на протяжении ряда лет занимало особое место, поскольку определяло существенное посткриминальное поведение лица, совершившего преступление.

Таким образом, чистосердечное раскаяние служит не только смягчающим обстоятельством, но и основанием назначения более мягкого наказания. При этом чистосердечное раскаяние возможно по инициативе как лица, совершившего преступление, так и суда, установившего необходимый психологический контакт с подсудимым, результатом чего явилось искреннее осуждение виновным своего преступления⁷.

Чистосердечное раскаяние, на наш взгляд, служит основой указанных в п. «и» ч. 1 ст. 61 УК РФ действий лица, совершившего общественно опасное деяние. На нем должна строиться вся характеристика посткриминального поведения лица, включая и явку с повинной, и активное содействие раскрытию преступления, и совершение других позитивных поступательных действий. Их оценка базируется только на правдивых показаниях виновного, носящих добровольный характер и соответствующих истине изначально, с момента осуществления первых следственных действий.

Таким образом, установить истину раскаяния можно путем оценки его объективного и субъективного характера, а именно оценкой позитивных посткриминальных поступков виновного и внутреннего состояния виновного, связанного с истинными переживаниями о содеянном.

Искренне, т.е. правильными внутренними и внешними действиями, раскаиваясь по поводу содеянного, виновный пытается загладить свою вину. Он, например, самостоятельно является в правоохранительные органы с повинной, активно способствует раскрытию преступления, пытается возместить потерпевшему материальный и моральный вред, причиненный в результате преступления, осуществляет иные действия, направленные на заглаживание вреда, причиненного потерпевшему. Виновный, чистосердечно раскаявшийся искренне говорит суду не только о себе, но и о поступках своих соучастников, об известных ему лицах,

причастных к преступлению. Такое правильное поведение лица, безусловно, должно индивидуализировать наказание в соответствии с его целями.

Чистосердечным раскаянием следует считать и такое поведение виновного, при котором он искренне осуждает совершенное преступление, сообщает обо всех известных ему эпизодах и обстоятельствах преступной деятельности, количестве участников преступления и т.п. При этом виновный по собственной инициативе может принять меры к возмещению ущерба, причиненного потерпевшему, совершать какие-либо действия, свидетельствующие о его искреннем раскаянии в содеянном. Только в этом случае суд может принять решение о применении ст. 64 УК РФ.

Социальное и правовое значение чистосердечного раскаяния чрезвычайно велико. Первое связано с признанием виновного, что его поступки противоречат правилам поведения в обществе, его нравственным устоям. Второе обусловлено положениями уголовного закона, включая его принципы, задачи и цели. Уникальность этого правового и психологического явления заключается в том, что чистосердечное раскаяние представляет собой осознанный и весьма эффективный механизм правомерного поведения лица после совершения преступления. Это имеет важное значение не только для социализации лица, совершившего преступление, раскрытия и расследования преступлений, но и для реализации принципов справедливости, объективности, полноты и всесторонности исследования обстоятельств уголовного дела. Правовое значение такого раскаяния состоит в том, что оно полностью отвечает целям наказания⁸. Уменьшение вредоносности содеянного при наличии такого обстоятельства налицо.

Итак, раскаяние лица как исключительное обстоятельство предполагает две группы условий. К первой мы относим его объективные признаки, а именно, его позитивные посткриминальные поступки, например, связанные с явкой с повинной, с возмещением вреда, причиненного преступлением; ко второй — субъективные, которыми выступают глубокие личностные внутренние переживания, сожаление о содеянном, полное признание своей вины и правдивые показания, осознание общественной опасности деяния, отрицательная оценка содеянного. Без последних, на наш взгляд, невозможно признать раскаяние основанием назначения более мягкого наказания по правилам ст. 64 УК РФ. При этом обе стороны, составляющие раскаяние, будучи слагаемыми этой позитивной деятельности, обстоятельно доказывают возможное снижение степени общественной опасности личности виновного и тем самым свидетельствуют о наличии его исправления. Признание раскаяния чистосердечным в полной мере соответствует положениям ст. 64 УК РФ, т.к. может служить необходимым условием для такого смягчения наказания. Ведь осознание виновности своего поступка, личностное его осуждение и т.п. дополняют внешнюю деятельность человека, представшего перед судом, и целиком отвечают указанным законодательным требованиям. При этом понимать чистосердечное раскаяние буквально вовсе не означает исповеди виновного. Главное в признании такого раскаяния исключительным, чтобы суд убедился в искренности и правильности поведения подсудимого. Таким образом, буквальность раскаяния означает сочетание конкретных действий лица и его отношение к совершенному им преступлению.

На основании проведенного исследования, предлагаем следующее.

1. Поставить чистосердечное раскаяние в основу позитивного посткриминального поведения лица для признания его необходимым условием назначения более

мягкого наказания по правилам ст. 64 УК РФ. Под ним следует понимать такое поведение виновного, при котором виновное лицо искренне, т.е. своими правильными внешними поступками осуждает совершенное преступление, сообщает обо всех известных ему эпизодах и обстоятельствах преступной деятельности, количестве участников преступления и других обстоятельствах содеянного; по собственной инициативе принимает меры к возмещению ущерба, причиненного потерпевшему; совершает иные действия, свидетельствующие о его раскаянии в содеянном. Внутренние переживания виновного будут искренними тогда, когда он без насмешек и надменности, а с сожалением излагает суть происходящего, убеждает суд своим состраданием поверить ему. Правильность поступков виновного и внутренние его переживания суд может установить, убедившись в их достоверности, под которой следует понимать степень точности данных о преступлении и преступнике, позволяющую суду сделать правильные выводы о всех обстоятельствах по делу, характеризующих совершенное преступление и личность виновного, включая его позитивное посткриминальное поведение и субъективное отношение виновного к содеянному. Суд должен сам руководствоваться не только законом, но и своим внутренним убеждением, поверив подсудимому или нет в его искренность.

2. Устанавливать судам две стороны раскаяния лица: объективную и субъективную. Это обеспечит доказательство исправления виновного, меньшую степень его общественной опасности к моменту вынесения приговора судом. Такое раскаяние лица будет свидетельствовать об исключительности установленного обстоятельства. Таким образом, структура раскаяния как исключительного обстоятельства состоит из взаимосвязанных элементов, характеризующих тяжесть преступления, его общественную опасность, а также личность виновного. Смягчение наказания по правилам ст. 64 УК РФ определяется в первую очередь исключительными обстоятельствами, характеризующими правильное и своевременное посткриминальное поведение виновного. Его положительный эффект напрямую зависит от личности виновного, его поступательных и существенных действий, преследующих специальную цель — личностное исправление. В соответствии со ст. 64 УК РФ исключительные обстоятельства служат такому смягчению наказания. На исключительность обстоятельств указывает степень общественной опасности преступления и личности виновного. Обе группы исключительных обстоятельств учитываются судом при назначении наказания, начиная с общих начал и заканчивая специальными правилами ст. 64 УК РФ. Конкретизация смягчающих обстоятельств определяет их исключительность и требует указания в приговоре мотивов принятого решения.

3. Определить место «раскаяния» в действующем уголовном законе как обстоятельства, смягчающего наказание и являющегося основанием для назначения более мягкого наказания по правилам ст. 64 УК РФ. Для этого необходимо п. «и» ч. 1 ст. 61 УК РФ изложить в следующей редакции: «Смягчающими обстоятельствами признаются... и) явка с повинной, активное содействие раскрытию преступления, изобличению других соучастников преступления и розыску имущества, добытого в ходе преступления, *в результате чистосердечного раскаяния*».

Таким образом, чистосердечное раскаяние будет соответствовать смыслу ст. 64 УК РФ, ее исключительности.

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2; 2017. № 1.

² См., например: *Плешаков А.М.* Применение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом // Вопросы уголовной ответственности и наказания: межвузовский сборник научных трудов. Красноярск, 1986. С. 157; *Мясников О.А.* Проблемы назначения наказания ниже низшего предела санкции // Правоведение. 2001. № 3. С. 133–134; *Непомнящая Т.В.* Общие начала, принципы и критерии назначения наказания // Журнал российского права. 1999. № 2. С. 78 и др.

³ См.: *Лопашенко Н.А.* Убийства. М., 2013. С. 3.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2335; 2016. № 27, ч. 2, ст. 4238.

⁵ См.: *Карпец И.И.* Индивидуализация наказания в советском уголовном праве. М., 1961. С. 113.

⁶ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. СПб., 2007. С. 68.

⁷ См.: *Мароголова И.Л.* Юридическая природа поощрительных уголовно-правовых норм // Правоведение. 1992. № 4. С. 97.

⁸ См.: *Крепышев А.М.* Деятельное раскаяние как основание освобождения от уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 26.

Е.С. Киселева

ПРЕДЕЛЫ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ВОПРОСЫ ОБОСНОВАННОСТИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

В статье исследуются проблемы, заложенные в норме о лишении свободы как виде наказания для несовершеннолетних. На основе анализа законодательства, теории и практики формулируется вывод о противоречивости и необоснованности современного законодательства о применении лишения свободы к несовершеннолетним, а также о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: уголовное наказание для несовершеннолетних, лишение свободы, пределы лишения свободы, дифференциация сроков лишения свободы.

E.S. Kiseleva

IMPRISONMENT IN THE SYSTEM OF PUNISHMENT FOR MINORS: QUESTIONS OF VALIDITY AND DIFFERENTIATION

The article investigates the problems inherent in the design of the rules on imprisonment as a form of punishment of juveniles. Based on the analysis of legislation, theory and practice of the conclusion of the contradictory and unfounded modern legislation on the use of imprisonment for juveniles, as well as the need to improve the legislation in this area.

Keywords: criminal punishment, criminal punishment for juveniles, imprisonment, deadlines imprisonment, differentiation of terms of imprisonment.

Применение к несовершеннолетним наказания в виде лишения свободы регулируется ч. 6, 6.1 ст. 88 УК РФ. Из анализа указанных норм следует, что лишение свободы в отношении несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет может быть назначено за совершение тяжких преступлений, а также преступлений небольшой или средней тяжести, совершенных повторно. В отношении несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет лишение свободы может быть назначено за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие, а также преступления небольшой тяжести при совершении их повторно. При назначении несовершеннолетнему осужденному наказания в виде лишения свободы

© Киселева Екатерина Сергеевна, 2017

Адвокат Саратовской коллегии адвокатов «Правозащита»; e-mail: kis240183@rambler.ru

за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления низший предел наказания, предусмотренный соответствующей статьей Особенной части УК РФ, сокращается наполовину.

При анализе ст. 88 УК РФ в целом становится очевидно, что в отношении большинства видов наказания законодатель не дифференцирует их сроки и размеры в зависимости от возраста виновного, однако в отношении лишения свободы им предприняты некоторые шаги в сторону дифференциации данного вида уголовного наказания. Так, максимальный предел лишения свободы для лиц, не достигших 16-летнего возраста, ниже, чем для лиц в возрасте от 16 до 18 лет.

Подобное решение законодателя, на наш взгляд, не лишено некоторых изъянов.

Один из злободневных вопросов, требующих своего разрешения, — это вопрос предельных сроков лишения свободы, поскольку законодатель не формулирует четкой позиции относительно минимальных и максимальных пределов данного наказания с учетом градации преступлений по степени тяжести. Особенно запутанным является вопрос о предельных сроках лишения свободы в отношении несовершеннолетних от 16 до 18 лет. Законодатель устанавливает запрет на назначение данной группе лиц лишения свободы в случае совершения ими преступления небольшой тяжести впервые. Что же касается предельных сроков, то законодатель ограничился лишь упоминанием, что наказание назначается на срок не свыше 10 лет.

Данный подход приводит к различным судебным решениям и порождает небесспорные суждения теоретиков. Так, Я.В. Моисеенко считает, что общий максимальный срок лишения свободы, установленный законодателем для несовершеннолетних, распространяется на все категории преступлений независимо от степени их тяжести¹. С таким мнением трудно согласиться уже потому, что оно не учитывает положений ст. 15 УК РФ, где указаны минимальные и максимальные пределы лишения свободы в привязке к категориям преступлений.

Не устраняет проблемность вопроса и Пленум Верховного Суда РФ, в п. 26 Постановления которого от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» конкретизируются положения законодательства лишь в той части, которая касается применения лишения свободы к несовершеннолетним в возрасте до 16 лет, совершившим тяжкие преступления. В соответствии с абз. 2 указанного пункта «несовершеннолетним осужденным, совершившим тяжкие преступления в возрасте до 16 лет ... как за отдельное тяжкое преступление, так и по их совокупности не может быть назначено наказание на срок свыше шести лет лишения свободы»². Вопросы у правоприменителя в этом контексте остаются. Для того чтобы их снять, необходимо законодательно установить четкие пределы лишения свободы в отношении каждой категории преступлений с учетом степени их тяжести. Кроме того, как и другие виды наказания, сроки лишения свободы для несовершеннолетних, по нашему мнению, следует дифференцировать в зависимости от возраста виновного.

Здесь перед нами встает новый вопрос — о возможности назначения несовершеннолетним лишения свободы за преступления небольшой и средней тяжести. Если обратиться к ч. 6 ст. 88 УК РФ, то из буквального ее толкования следует вывод, что назначение лишения свободы лицам указанной возрастной группы возможно в случае совершения преступления небольшой и средней тяжести

повторно, хотя вопрос о минимальных и максимальных пределах лишения свободы при совершении таких категорий преступлений законодателем не решен и Пленум Верховного Суда не дал никаких разъяснений по данному поводу.

Необходимо упомянуть, что некоторые исследователи выступают за возможность назначения лишения свободы несовершеннолетним в возрасте от 14 до 16 лет³. Мы склонны согласиться с приведенным мнением, ибо это действительно создаст дополнительные возможности для дифференциации уголовной ответственности.

Установленный законодателем запрет на назначение лишения свободы в случае совершения преступления небольшой или средней тяжести впервые (для лиц в возрасте от 14 до 16 лет) либо преступления небольшой тяжести впервые (для лиц в возрасте от 16 до 18 лет) также вызывает много вопросов и сложностей в ходе реализации уголовно-правовых норм. УК РФ не разъясняет понятие «лицо, впервые совершившее преступление». Пленум же Верховного Суда РФ в указанном Постановлении определяет круг лиц, преступления которых считаются совершенными впервые: 1) лица, ранее не имевшие судимости; 2) лица, в отношении которых предыдущий приговор не вступил в законную силу; 3) лица, имевшие ранее судимости за преступления, которые были сняты или погашены в установленном законом порядке (абз. 2 п. 26).

Данное толкование, по нашему мнению, вступает в прямое противоречие с положениями Общей части УК РФ. В частности, это нормы ч. 4 ст. 18 и ч. 1 ст. 86 УК РФ, из буквального толкования которых следует, что судимость за ранее совершенные преступления влияет на размер наказания путем учета ее при признании преступлений рецидивом. В отношении несовершеннолетних не может быть применима норма, ставящая их судьбу в зависимость от наличия предыдущей судимости. Такая позиция законодателя по данному вопросу достаточно четко сформулирована в ч. 4 ст. 18 УК РФ.

Представляется, что приведенная позиция Пленума Верховного Суда РФ ничем не оправдана. Еще более неубедительно она выглядит на фоне положения лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, ибо они, с легкой руки законодателя, находятся в преимущественном положении, по сравнению с лицами, совершившими менее тяжкие преступления. Речь идет о том, что такие лица несут ответственность независимо от количества совершенных преступлений, т.е. мера их наказания не зависит от повторности. Об этом же говорит и Пленум Верховного Суда РФ: в абз. 3 п. 26 упомянутого Постановления уточняется, что максимальные сроки наказания, установленные ч. 6 ст. 88 УК РФ, распространяются на всех лиц, независимо от того, за одно ли преступление выносятся приговор, или имеет место совокупность преступлений либо приговоров.

По нашему мнению, совершение преступления небольшой тяжести лицом, не достигшим совершеннолетия, должно быть безусловным основанием для неприменения к нему данного вида уголовного наказания, независимо от повторности. Особую актуальность этот вопрос приобретает на фоне исследований Б.Т. Разгильдиева, который предлагает не применять лишение свободы к взрослым, совершившим некоторые преступления небольшой тяжести, которые он называет уголовными проступками⁴. Что касается преступлений средней тяжести, то их следует включить в перечень деяний, за совершение которых возможно назначение лишения свободы.

Еще одна проблема, о которой хотелось бы упомянуть, заключается в следующем. Часть 6.1 ст. 88 УК РФ устанавливает, что минимальный срок лишения свободы, предусмотренный санкцией статьи Особенной части УК РФ, в отношении несовершеннолетних, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, сокращается наполовину. С одной стороны, здесь прослеживается позитивное стремление законодателя к гуманизации уголовной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия. В то же время расширяются возможности дифференциации уголовной ответственности, поскольку, учитывая ограничение максимального предела лишения свободы, установленное ч. 6 ст. 88 УК РФ, пределы лишения свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления, существовавшие до введения ч. 6.1 ст. 88 УК РФ, оказывались необоснованно суженными.

Проанализируем ситуацию с учетом конкретной санкции статьи Особенной части УК РФ. Так, например, ч. 2 ст. 105 УК РФ предусматривает ответственность в виде лишения свободы на срок от 8 до 20 лет. С учетом особенностей применения лишения свободы в отношении несовершеннолетних максимальный предел по данной санкции сокращается до 10 лет. Таким образом, возможности правоприменителей по назначению несовершеннолетним наказания за подобные преступления были сильно ограничены — от 8 до 10 лет. В связи с этим решение законодателя о введении в ст. 88 УК РФ ч. 6.1 до определенной степени было оправданным. Тем не менее, и оно не лишено определенных изъянов. В данном случае мы подразумеваем то, что законодательная формулировка нормы ч. 6.1 ст. 88 УК РФ такова, что не включает в себя всех категорий преступлений, за которые несовершеннолетним может быть назначено лишение свободы.

При установлении наказания в виде лишения свободы за преступления небольшой тяжести минимальным является предел, равный минимально возможному пределу для данного вида наказания. В тексте санкций статей Особенной части УК РФ это выражается в отсутствии указания минимального предела наказания по данной статье. Подобная же практика в основном сложилась в отношении преступлений средней тяжести. Казалось бы, это нивелирует проблему. Тем не менее, в Особенной части УК РФ существует ряд статей, содержащих преступления средней тяжести, в санкциях которых имеется указание на минимальный предел наказания. Большинство этих преступлений может быть совершено в т.ч. и несовершеннолетними. К ним относятся: ч. 2 ст. 127, ч. 1 ст. 185.6, ч. 1 ст. 205.2, ч. 1 ст. 223, ч. 1 ст. 230, ч. 1 ст. 235.1, ч. 2 ст. 242 УК РФ.

Полагаем, что сложившаяся ситуация не отвечает требованиям принципа справедливости. Речь идет о том, что, к примеру, 17-летний подросток, совершивший тяжкое преступление, имеет возможность получить наказание ниже предела, предусмотренного санкцией статьи Особенной части УК РФ на основании ч. 6.1 ст. 88 УК РФ, а такой же подросток, совершивший преступление средней тяжести, входящее в приведенный список, подобной возможности лишен. Представляется, что данное правило вообще не является необходимым. Как уже отмечалось, по нашему глубокому убеждению, минимальные и максимальные пределы лишения свободы для несовершеннолетних должны быть дифференцированы в зависимости от категории совершенного преступления и возраста виновного. В связи с этим предлагаем законодательно установить как минимальные, так и максимальные пределы лишения свободы для каждой возрастной группы несовершеннолетних и для каждой категории преступлений. Полагаем, что минимальные и максимальные пределы лишения свободы следует сократить: в

отношении лиц в возрасте от 14 до 16 лет — до одной трети, в отношении лиц в возрасте от 16 до 18 лет — до одной второй сроков, предусмотренных для взрослых. В связи с этим предлагаем внести изменения в структуру гл. 14 УК РФ. Часть 6.1 ст. 88 УК РФ следует исключить, а положения о лишении свободы изложить в отдельной статье в следующей редакции:

«Наказание в виде лишения свободы назначается несовершеннолетним осужденным в возрасте от 14 до 16 лет на срок не менее трех недель. Максимальный срок наказания дифференцируется в зависимости от тяжести совершенного преступления и составляет: один год восемь месяцев — за преступления средней тяжести, три года четыре месяца — за тяжкие преступления и шесть лет восемь месяцев — за особо тяжкие преступления.

Наказание в виде лишения свободы назначается несовершеннолетним осужденным в возрасте от 16 до 18 лет на срок не менее одного месяца и отбывается в воспитательных колониях. Максимальный срок наказания дифференцируется в зависимости от тяжести совершенного преступления и составляет: до двух лет шести месяцев — за преступления средней тяжести, до пяти лет — за тяжкие преступления и до десяти лет — за особо тяжкие преступления.

Наказание в виде лишения свободы не может быть назначено несовершеннолетнему, совершившему преступление небольшой тяжести».

Предложенные сроки наказания, на первый взгляд, кажутся небольшими, причем не только за преступления средней тяжести, но и за тяжкие преступления. В научной среде нет единого мнения относительно того, стоит ли применять краткосрочное лишение свободы. Некоторые исследователи считают, что краткосрочное лишение свободы не имеет смысла, поскольку с осужденными не успевают провести все мероприятия, направленные на их исправление и его лучше заменять арестом или штрафом⁵. На наш взгляд, более справедливо мнение авторов, отмечающих, что краткосрочное лишение свободы до одного года дает свои плоды⁶.

Трудно согласиться с мнением А.П. Кондусова, полагавшего, что лишению свободы следует отдать приоритетное место среди мер уголовно-правового воздействия, что именно оно может повлиять на сознание несовершеннолетнего и повлечь возврат к правопослушной жизни⁷. Гораздо ближе нам точка зрения Г.С. Гаверова, который отводил ведущую роль в исправлении несовершеннолетних правонарушителей мерам, не связанным с изоляцией от общества⁸.

Следует учитывать, что речь идет о подростках и о помещении их в криминальную среду, отрицательного воздействия которой нам следует максимально избегать, но мы должны отдавать себе отчет, что не всегда это возможно. В некоторых случаях, если суд приходит к выводу, что для исправления осужденного его необходимо изолировать от общества, обязательно иметь в арсенале наказание, связанное с такой изоляцией.

¹ См.: Моисеенко Я.В. Освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 10–11.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4. С. 6.

³ См.: Селезнева Н.А. Ответственность несовершеннолетних по уголовному праву России: автореф. ... дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 16.

⁴ См.: Разгильдиев Б.Т. Общественная опасность преступлений и иных правонарушений // Библиотека криминалиста. 2013. № 2. С. 219.

⁵ См.: Чернов А.Д. Актуальные проблемы уголовного наказания: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 40.

⁶ См.: *Петрова О.Н.* Назначение уголовного наказания несовершеннолетним (уголовно-правовые и криминологические аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 18–19.

⁷ См.: *Кондусов А.П.* Лишение свободы как вид наказания, применяемый к несовершеннолетним по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1966. С. 5.

⁸ См.: *Гаверов Г.С.* Проблемы наказания несовершеннолетних преступников. Иркутск, 1986. С. 18.

М.А. Миронова

ФАКТОРЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ВЫНЕСЕНИЮ ОПРАВДАТЕЛЬНОГО ПРИГОВОРА

В статье исследуются факторы, препятствующие оправданию невиновного. Анализируются причины редкого вынесения судами оправдательных приговоров.

Ключевые слова: оправдательный приговор, факторы, обвинительный уклон, уголовный процесс.

M.A. Mironova

THE FACTORS WHICH ARE AGAINST THE ACQUITTAL

The article describes the research which deals with the causes that are against the defense of a guiltless person. On this base the author analyzes the reasons why the acquittal sentences are uncommon.

Keywords: An acquittal, factors, presumption of guilt, criminal procedure.

Вопрос о факторах, препятствующих вынесению судом оправдательных приговоров, чрезвычайно сложен, и требует анализа особенностей всей судебной системы современной России, проблем независимости судебского корпуса. Анализ источников свидетельствует, что многие исследователи напрямую связывают этот вопрос с независимостью и профессионализмом судей, а также с взаимоотношениями исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

В соответствии с Конституцией РФ судебная власть — одна из ветвей государственной власти, призванная разрешать возникающие в обществе конфликты в сфере права с использованием для этих целей особых процессуальных процедур.

Совершение преступления порождает конфликт между обществом и нарушителем уголовно-правовых запретов. Он требует разрешения специально уполномоченным органом — судом. Разрешая уголовное дело, суд не обременен задачами поиска и изобличения виновных лиц, он призван независимо и беспристрастно на основе состязательности и гласности установить — виновен или невиновен подсудимый, восстановить нарушенные права и интересы лиц, пострадавших от преступления, и исключить привлечение к уголовной ответственности невиновных. Социальное назначение уголовного судопроизводства не позволяет рассматривать уголовный процесс как форму борьбы с преступностью. Уголовный процесс есть гарантия защиты общества от преступности и в равной мере гарантия от незаконного привлечения гражданина к уголовной ответственности, осуждения и незаслуженного наказания. Исходя из такого представления Концепция судебной реформы, разработанная в 1991 г. группой ученых, видела

пути совершенствования отечественного судопроизводства в реальном разделении властей, при котором суды получают полную независимость от любых других государственных учреждений. Это дало основание авторам Концепции высказать оптимистические прогнозы о направлении роли суда: «На арену общественной жизни выходит независимый, свободный от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических предубеждений суд, выступающий гарантом законности и справедливости, призванный выполнять в государстве ту же роль, что совесть у человека»¹.

Однако в жизни этим прогнозам не суждено было осуществиться в полной мере. Независимость суда и судебной системы остается благим пожеланием, и соответствующие конституционные нормы реально не действуют. Проявлением этой тенденции стало ничтожно малое число выносимых судом оправдательных приговоров. В России количество оправдательных приговоров и раньше было невелико, в последние же годы существенно сократилось и стало одним из самых низких в мире. Для сравнения: в Российской Федерации в 2012 г. оправдательных приговоров было вынесено 0,54%; в 2013 г. — 0,59%; в 2014 г. — 0,54%; в 2015 г. — 0,56%; в 2016 г. — 0,48².

В чем же причина столь малого количества оправдательных приговоров в нашей стране? Эта проблема неоднократно поднималась в юридической литературе, в частности, она обстоятельно исследована И.Л. Петрухиным. По мнению автора, причинами являются колебания уголовной политики, снижение стандартов доказывания, понижение качества следствия, профессиональная солидарность судей и органов расследования, возможность дополнительного расследования, особый порядок судебного разбирательства, учреждение суда присяжных, введение правил о недопустимости доказательств, давление на суд со стороны обвинительных органов, негативно формируемое средствами массовой информации общественное мнение³.

В литературе также высказываются мнения о том, что российские судьи все еще оценивают себя как солдат на переднем крае борьбы с преступностью⁴, защищающих исключительно государственные интересы.

Анализ факторов, препятствующих вынесению оправдательных приговоров, свидетельствует, что в каждом из них в той или иной форме основной причиной остается обвинительный уклон в деятельности суда, порожденный игнорированием принципа разделения властей и выражающий порочную концепцию прежних времен, согласно которой органы обвинительной власти и суд решают единую задачу борьбы с преступностью. М. Поздняков, верно указывает, что обвинительный уклон — это готовность судьи априори согласиться с предъявленным обвинением, а вся судебная процедура рассматривается не более как скучный ритуал. Если быть предельно лаконичным, то сущность обвинительного уклона равна отказу суда быть властью, когда он не чувствует себя хозяином в процессе, а оказывается, скорее, техническим исполнителем, не обладающим достаточной компетентностью, чтобы оценивать состоятельность уголовного обвинения⁵. Такого суждения придерживаются и другие ученые⁶.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В. Путин высказал мнение о том, что необходимо раз и навсегда отказаться от обвинительного уклона в правоохранительной и судебной практике⁷.

Говоря о состоянии судебной системы, Д.А. Медведев отметил, что количество оправдательных приговоров — это критерий оценки современности судебной си-

стемь⁸. Он также раскрыл психологический аспект проблемы: «Оправдательный приговор — это, по сути, противопоставление позиции суда позиции следствия. И на это судье зачастую пойти довольно сложно»⁹.

Действительно, как свидетельствует судебная практика, под влиянием обвинительного уклона требования закона, предусматривающего оценку доказательств по внутреннему убеждению субъектов доказывания, не работают. Суд, определяя, на чьей стороне истина, чаще всего лишь поддерживает цепочку обвинения, начатую следствием, оставаясь при этом безразличным к аргументам в пользу подсудимого. «Истина» в данном случае — вывод о виновности — заранее предрешена.

Предпринятый автором анкетный опрос 66 судей Самарской области показал, что большинство из них (53%) объясняли редкое вынесение оправдательных приговоров тем, что традиционная поддержка судами позиции обвинения вызвана обвинительным уклоном вышестоящих судов, отменяющих оправдательные приговоры значительно чаще, чем обвинительные. И хотя здесь просматривается попытка переложить вину за необъективность на вышестоящие суды, сама позиция судей подтверждает наличие обвинительного уклона в судебской работе. При этом часть опрошенных (20%) объяснили свою необъективность опасением за свою дальнейшую карьеру, поскольку, по мнению вышестоящих судов, вынесение оправдательных приговоров свидетельствует о недостаточно высокой квалификации судьи или о необъективности оправдания.

Присущий российскому уголовному судопроизводству обвинительный уклон обусловлен унаследованной от прошлых времен (в т.ч. и от положения УПК 1960 г.) «инерцией» советского правосудия, как и прежде ставящего во главу угла интересы государства. В настоящее время число оправдательных приговоров даже ниже, чем в советский период. Более того, появилась тенденция считать оправдание отрицательным результатом правосудия.

В Докладе Института прав человека Международной ассоциации юристов констатируется, что в судебной практике России распространены случаи политического нажима, который часто проявляется в форме давления со стороны председателей судов на судей с тем, чтобы они приняли определенные решения, а при отказе выполнять подобное требование — отстранялись от должности квалификационными коллегиями по представлению председателя суда¹⁰.

Более того, по мнению некоторых исследователей, многие судьи сознательно идут по пути «обвинительного уклона», поскольку поддержание позиции обвинения является более простым и привычным способом разрешения уголовных дел, не требующим значительной физической и психологической нагрузки, профессионального опыта и знаний¹¹. В литературе часто отмечается порочный аспект судебной практики, когда судьи берут у следователей диск с обвинительным заключением и используют его для обоснования приговора, низводя себя до роли помощника следователя.

Отметим, что политика солидарности суда с обвинением формируется не на официальном, законодательном уровне, провозглашающим, что суд не является органом уголовного преследования, а лишь создает условия для исполнения сторонами своих обязанностей и осуществления прав (ч. 3 ст. 15 УПК РФ), а завуалированно, в результате практики вышестоящих судов, ослабляющих, как отмечено И.Л. Петрухиным, требования к обвинительному приговору, снижения

стандарта доказанности преступлений, что порождает вынесение обвинительных приговоров, несмотря на недоказанность обвинения.

В литературе верно отмечается, что обвинительной тенденции судей способствует и необъективность прокуроров при поддержании обвинения, обусловленная тем, что от прокурорских работников требуют осуждения подсудимого, что по логике исключает возможность его оправдания. С другой стороны, обвинительным тенденциям судей также содействует и формальная, часто некачественная защита по уголовным делам, когда защитники не оспаривают необоснованно предъявленное обвинение, не аргументируют необходимость оправдания, а ограничиваются беспомощно-стандартным ходатайством о смягчении наказания. Непоследовательность процессуальной позиции подсудимого, признающего в порядке гл. 40 УПК РФ вину под уговором защитника либо под страхом сурового наказания, в конечном итоге также усиливает обвинительный уклон судьи. Наконец, и непрофессиональные действия секретаря судебного заседания по протоколированию судебного процесса также способствуют незаконному осуждению невиновных лиц, поскольку уклонение судей от вынесения оправдательных приговоров во многих случаях связано с фальсификацией протоколов судебных заседаний¹².

Обжалование оправдательных приговоров — это еще одно проблемное место российского правосудия. Как отмечает И.Л. Петрухин, в России более 40% оправдательных приговоров отменяются вышестоящими судебными инстанциями, причем после отмены оправдательного приговора и доследования или нового рассмотрения дела в суде первой инстанции чаще всего выносятся обвинительный приговор¹³.

К числу факторов, способствующих вынесению судами оправдательных приговоров, в процессуальной литературе также относят следственные ошибки, т.е. неправильные действия органов расследования.

Поскольку следственная ошибка — это «констатированное соответствующим процессуальным актом управомоченного субъекта отступление следователя от требований уголовно-процессуального закона и научных рекомендаций, повлекшее за собой принятие решений, противоречащих закону и препятствующих достижению целей расследования»¹⁴, то оправдательный приговор можно считать положительным результатом процесса только в тех случаях, когда она вызвана неправомерными действиями следователя, который привлек лицо в качестве обвиняемого, не располагая достаточными доказательствами того, что преступление имело место и что совершил его обвиняемый¹⁵.

Среди положительных факторов, влекущих постановление оправдательного приговора, следует назвать и возможность иной оценки судом доказательств, нежели их оценка следователем. С.А. Шейфер и В.А. Лазарева верно отмечают, что «вынесение оправдательного приговора судом — прямое выражение несоответствия внутреннего убеждения разных субъектов доказывания: если следователь к моменту направления дела в суд убежден в виновности обвиняемого и наличии других обстоятельств, подлежащих доказыванию, то внутреннее убеждение суда в момент вынесения приговора (прекращения дела) оказывается противоположным»¹⁶. В связи с этим Р.М. Оганесян справедливо подчеркивает, что самостоятельное и творческое исследование доказательств в ряде случаев неизбежно приводит суд к решениям, отличающимся от выводов предварительного следствия, даже если расследование проведено безупречно. Несогласие суда

с выводами следствия и, в частности, вынесение оправдательного приговора, может быть поставлено в вину следователю лишь в том случае, если оно вызвано его неправильными действиями или упущениями, нарушениями закона¹⁷. Причиной такого расхождения в оценках служит отмеченная выше обязанность суда оценивать доказательства по своему внутреннему убеждению. В судебном разбирательстве информация, составляющая содержание доказательства, может измениться и суд сможет признать ее необидительной, спорной и на этом основании отвергнуть эти доказательства. Причиной такой переоценки могут стать самые различные обстоятельства: а) изменение или уточнение свидетелем, подсудимым, потерпевшим своих показаний; б) выявленный судом факт нарушения следователем установленной законом процедуры получения доказательств и т.п.

Показательно, что в результате опроса судей, проведенного автором, в качестве причины вынесения оправдательного приговора лишь 8% опрошенных назвали иную, нежели у органов расследования, оценку доказательств; 57% опрошенных, объясняя причины оправдания, указали в качестве причины на ошибочную оценку органами расследования достаточности доказательств для обоснования вывода о виновности подсудимого. На неправомерные действия органов расследования, незаконно привлечших лицо к уголовной ответственности, указали 22% опрошенных. Таким образом, вынесение оправдательных приговоров не всегда свидетельствует о низкой эффективности деятельности органов предварительного расследования.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что актуальнейшей задачей судопроизводства является преодоление широко распространенного в судебной практике обвинительного уклона, для чего требуются серьезные законодательные, организационные и кадровые меры. При оценке же деятельности судов необходимо отойти от позиции, при которой малое количество оправдательных приговоров считается показателем качественной работы судов, ибо такая позиция порождает стремление судей отказаться всеми возможными средствами от постановления оправдательных приговоров в ущерб справедливости. Факторы, препятствующие вынесению оправдательного приговора, это не только односторонность, неполнота и тенденциозность предварительного расследования, но и недооценка судами своей роли носителей судебной власти, побуждающей их присоединяться к позиции власти обвинительной, в ущерб гарантированным Конституцией РФ правам и законным интересам участников процесса.

Думается, что неуклонное следование требованию независимости судебной власти позволит разрешить существующую проблему оправдательных приговоров, поскольку над судьями не будет довлеть обвинительный уклон. Следствием этого станет в т.ч. повышение стандартов доказанности обвинения, отход от позиции «профессиональной солидарности» обвинительной и судебной власти.

¹⁷ Концепция судебной реформы в Российской Федерации / отв. за вып. Б.А. Золотухин. М., 1992. С. 56.

² URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 16.02.2017).

³ См.: Петрухин И.Л. Оправдательный приговор и право на реабилитацию. М., 2009. С. 42.

⁴ См.: ШигOLEV Ю., Бортко Д. Поворот к худшему недопустим // Новая адвокатская газета. 2008. № 17(034). С. 8–9.

⁵ См.: Поздняков М. Обвинительный уклон и «корпоративные соображения» // Юридическая газета. 2011. № 3. С. 15.

⁶ См.: Калиновский К.Б. Обвинительный уклон в уголовном судопроизводстве: нормативные предпосылки в действующем российском законодательстве // Обвинение и оправдание в постсоветской уголовной юстиции: сборник статей / под ред. В.В. Волкова. М., 2015. С. 93–103.

⁷ См.: Российская газета «Стенограмма послания Владимира Путина Федеральному Собранию». URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html> (дата обращения: 04.10.2015).

⁸ См.: Российское агентство правовой и судебной информации. Рубрика: новости «Медведев: доля оправдательных приговоров станет критерием работы судов». URL: http://rapsinews.ru/judicial_news/20100719/250416363.html (дата обращения: 04.10.2015).

⁹ Право. Рубрика: новости «Медведев: «Судье психологически сложно вынести оправдательный приговор»». URL: <http://pravo.ru/news/view/20749/> (дата обращения: 04.10.2015).

¹⁰ См.: Институт прав человека Международной ассоциации юристов. Обеспечение равновесия между правомерным регулированием и независимостью судов // Адвокат. 2005. № 7. С. 19.

¹¹ См.: *Лялин Л., Аргунова Е.* Приговор по шаблону // Российская юстиция. 1999. № 11. С. 37.

¹² См.: *Чурилов Ю.* Виновен или очень виновен? // Новая адвокатская газета. 2010. № 18. С. 44.

¹³ См.: *Петрухин И.Л.* Указ. раб. С. 20.

¹⁴ *Шейфер С.А.* Понятие, структура и причины следственных ошибок // Вопросы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве. Ярославль, 1997. С. 146–147.

¹⁵ См.: *Шейфер С.А., Лазарева В.А.* Основания оправдания и внутреннее убеждение следователя и суда // Уголовная ответственность: основания и порядок реализации. Самара, 1990. С. 155.

¹⁶ *Шейфер С.А., Лазарева В.А.* Указ. раб. С. 153–154.

¹⁷ См.: *Оганесян Р.М.* Оправдательный приговор в советском уголовном процессе. Ереван, 1972. С. 88.

С.М. Миронова

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В МОНОПРОФИЛЬНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ (МОНОГОРОДАХ)

В статье анализируется действующее законодательство с точки зрения его готовности к созданию территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах. Формулируется вывод о совершенствовании законодательства в этой сфере, вносятся ряд предложений по его изменению. Отмечается необходимость расширения мер финансовой поддержки в отношении моногородов.

Ключевые слова: финансово-правовой статус; моногорода; территории опережающего развития; резиденты; капитальные вложения.

S.M. Mironova

FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF THE CREATION OF TERRITORIES OF ADVANCING SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF SINGLE-INDUSTRY MUNICIPALITIES (MONOCITIES)

The article analyzes the current legislation in terms of its preparedness for the establishment of areas of advancing socio-economic development in single-industry towns and concludes of the perfection of the legislation in this area, makes a number of proposals to change the legislation. It noted the need for increased measures of financial support for single-industry towns.

Keywords: financial and legal status; single-industry towns; the territory of priority development; residents; capital investment.

Тема финансово-правового статуса субъектов финансового права является разработанной в финансово-правовой науке, о чем свидетельствуют многочисленные публикации¹. В то же время следует признать, что статус некоторых субъектов финансового права является недостаточно разработанным. К таким субъектам следует отнести, например, монопрофильные муниципальные образования², финансово-правовое положение которых имеет важное значение для развития страны в целом.

29 декабря 2014 г. принят Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о ТОР)³, направленный на создание правовых основ

© Миронова Светлана Михайловна, 2017
Кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права (Волгоградский институт бизнеса); e-mail: svmironova@rambler.ru

государственной поддержки регионов Дальневосточного федерального округа, а также отдельных субъектов РФ. Государственная поддержка осуществляется путем создания территорий опережающего развития (далее — ТОР) и устанавливает особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на таких территориях, в т.ч. путем изъятия из общих правил регулирования в сфере земельных отношений, предпринимательской, инвестиционной деятельности, налоговых, таможенных режимов и т.д.

Федеральный закон о ТОР предоставляет первоначальное трехлетнее право на создание ТОР не только на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, но также на территориях моногородов.

Порядок создания и деятельности ТОР в моногородах определяется гл. 9 Федерального закона о ТОР, состоящей всего из одной статьи, положения которой в большей степени носят отсылочный характер. Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»⁴ определяет особенности создания ТОР на территориях моногородов, а также отдельными приложениями утверждает правила создания ТОР на территориях моногородов; требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами ТОР; дополнительные требования к резидентам ТОР; правила ведения реестра резидентов ТОР, создаваемых на территориях моногородов.

За некоторыми исключениями Федеральный закон о ТОР не применяется к ТОР на территориях моногородов. К таким исключениям относятся лишь положения ст. 17 Федерального закона, устанавливающие особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на ТОР, а именно:

п. 3 ст. 17: особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития, установленные законодательством РФ о налогах и сборах;

п. 4 ст. 17: особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего социально-экономического развития;

п. 8 ст. 17: освобождение в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований резидентов территории опережающего социально-экономического развития от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;

п. 9 ст. 17: иные предусмотренные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами особые условия осуществления деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

Как видно из представленного перечня, приведенные особенности осуществления резидентами своей деятельности на ТОР касаются в первую очередь налогообложения резидентов и осуществления контроля за их деятельностью. Однако данный список носит открытый характер, поэтому на резидентов ТОР в моногородах также могут распространяться иные особые условия осуществления деятельности на ТОР, предусмотренные Федеральным законом о ТОР и другими федеральными законами.

Распространение положений п. 9 ст. 17 Федерального закона о ТОР на резидентов ТОР является не совсем верным, т.к. они входят непосредственно в противоречие с п. 2 ст. 34, которая отсылает к п. 9. ст. 17.

Из смысла анализируемых норм можно сделать вывод, что положения пп. 1–2, 5–7 ст. 17 Федерального закона о ТОР не будут применяться в отношении резидентов ТОР в моногородах.

Первоначально Федеральный закон о ТОР давал возможность создавать ТОР не во всех моногородах, а только в тех, которые имеют наиболее сложное социально-экономическое положение. В связи с этим важно определить, какие моногорода подпадают под этот статус. Перечень моногородов утвержден Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р⁵.

По состоянию на 1 августа 2015 г. всего в этом перечне содержится 319 моногородов⁶, при этом они разделены на 3 категории:

моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (в т.ч. во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций);

моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;

моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией.

К первой категории относятся 94 муниципальных образования, ко второй — 154, к третьей — 71. Таким образом, большая часть моногородов имеют стабильную социально-экономическую ситуацию или некоторые риски ее ухудшения. Тем самым под действие положения федерального закона о ТОР о возможности создания ТОР в моногороде подпадали только 94 моногорода.

Категории моногородов постоянно актуализируются, а Распоряжением устанавливается обязанность Минэкономразвития РФ представлять в Правительство РФ не реже одного раза в год предложения по актуализации перечня. Так, в первоначальной редакции Перечня (на момент его утверждения в июле 2014 г.) содержалось 313 моногородов (75, 149 и 89 моногородов первой, второй и третьей категорий соответственно). Тем самым менее, чем за год, можно увидеть тенденцию не только увеличения общего числа моногородов, включенных в Перечень, но и самое главное — тенденцию ухудшения положения моногородов: наиболее сложное социально-экономическое положение зафиксировано в 2015 г. — на 19 муниципальных образований больше.

Этот факт свидетельствует о правильности распространения Федерального закона о ТОР на моногорода. По состоянию на 1 января 2017 г. ТОР созданы уже в 11 моногородах: Гуково, Набережные Челны, Усолжье-Сибирское, Юрга, Краснокаменск, Надвоицы, Краснотурьинск, Анжеро-Судженск, Тольятти, Кумертау, Белебей и все они отнесены к моногородам с наиболее сложным социально-экономическим положением.

В то же время именно факт распространения Закона о ТОР только на моногорода первой категории может негативно сказаться на перспективе создания таких моногородов в целом. Одной из целей создания ТОР в моногородах в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 является «формирование условий для отнесения моногородов к моногородам со стабильной социально-экономической ситуацией», т.е. моногород с помощью привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, через ТОР должен выйти из зоны риска и получить стабильную социально-экономическую ситуацию.

Срок создания ТОР составляет 10 лет и может быть продлен еще на 5 лет, если в моногороде не улучшается социально-экономическое состояние. В то же время резиденты ТОР в соответствии с дополнительными требованиями, предъявляемыми к ним Постановлением Правительства РФ, признаются таковыми только до отнесения такого монопрофильного муниципального образования к моногородам со стабильной социально-экономической ситуацией либо до исключения моногорода из указанного перечня. Порядок такого исключения нормативно не предусмотрен, однако можно исходить из критериев отнесения муниципальных образований Российской Федерации к моногородам, утвержденных Постановлением Правительства РФ⁷. Отсутствие у муниципальных образований одного из обязательных критериев предполагает исключение его из перечня.

Вопрос вызывает утрата резидентом ТОР своего статуса в том случае, когда муниципальное образование отнесено к моногородам со стабильной социально-экономической ситуацией. Поскольку Правительство РФ пересматривает перечень моногородов каждый год, то изменения статуса моногорода возможно в течение одного-нескольких лет, что сложно спрогнозировать. Однако резидент ТОР находится в этом случае в невыгодном положении, поскольку при благоприятных условиях развития моногорода, он лишается своего статуса, а соответственно и льготных условий, которые были ему положены как резиденту. Тем самым может сложиться такая ситуация, когда резиденты не будут заинтересованы в ее улучшении в моногороде в силу утраты своего статуса. А с учетом общего мнения о том, что постоянное выделение бюджетных субсидий моногородам не способствует улучшению ситуации в них, данное предположение недалеко от истины.

Законодательно нерешенным также остается вопрос о том, что будет в той ситуации, когда ТОР в моногороде достиг своей цели, т.е. моногород перестал входить в первую категорию моногородов, в течение первых 3-х лет с момента действия Федерального закона о ТОР. Должна ли в этом случае ТОР прекращать свой статус полностью? Постановление Правительства РФ лишь устанавливает общий срок действия ТОР — 10 лет и не предусматривает прекращения действия ТОР в иных случаях. Однако, если исходить из буквального смысла нормы закона, ТОР могут действовать только в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением и с прекращением такого статуса должна прекращать работу и ТОР. Однако это выглядит нелогичным с точки зрения развития территории, которая подвергается определенным рискам при социально-экономическом развитии.

Обозначенные вопросы были решены законодателем⁸ путем расширения нормы, установленной п. 1 ст. 34 Федерального закона о ТОР и распространения ее на все виды моногородов, что следует оценить положительно. При этом решения Правительства РФ о создании ТОР должны содержать обоснования целесообразности их создания с учетом действующих льготных режимов на территориях моногородов.

Необходимо отметить, что статус резидента ТОР в моногороде отличается от статуса резидента обычного ТОР, в связи с чем необходимо раскрыть эти отличия.

В первую очередь резиденты ТОР в моногороде ограничены участием только юридических лиц (индивидуальный предприниматель исключен из числа возможных участников). Такие юридические лица должны быть коммерческими организациями (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, финансовых организаций, в т.ч. кредитных и страховых организаций и профессиональных участников рынка ценных бумаг) отвечать

одновременно ряду требований: регистрация и деятельность исключительно на территории муниципального образования, реализация инвестиционного проекта; а также не быть градообразующей организацией моногорода (критерии которой изложены в постановлении Правительства РФ № 614).

Первоначально привлекательность создания ТОР в моногородах обосновывалась низким пороговым значением требований к инвестициям резидентов — 5 млн руб. по цене проекта. В то же время данные пороговые значения нельзя признать низкими, по сравнению с требованиями к резидентам обычных ТОР.

Минимальный объем капитальных вложений резидентов обычных ТОР определяется решением Правительства РФ о создании ТОР (п. 2 ст. 3 Федерального закона о ТОР). Например, для резидентов ТОР «Хабаровск» минимальный объем капитальных вложений составляет 500 тыс. руб.⁹ (такой же объем предусмотрен и для других ТОР: «Надеждинская»; «Комсомольск»; «Камчатка», «Приамурская» и др.).

В отношении резидентов ТОР в моногородах минимальный объем капитальных вложений также определяется решением Правительства РФ о создании ТОР, однако он не может быть ниже размера, предусмотренного требованиями к инвестиционным проектам Постановлением Правительства РФ № 614. В соответствии с требованиями данного Постановления в рамках реализации инвестиционного проекта объем капитальных вложений в соответствии с соглашением не может быть менее 5 млн руб. в течение первого года после включения юридического лица в реестр резидентов ТОР, если иное не предусмотрено решением Правительства РФ о создании территории опережающего развития. Получается замкнутый круг, поскольку одна норма Постановления Правительства РФ № 614 противоречит другой норме этого же документа. Так все-таки минимальный объем капитальных вложений может быть меньше 5 млн руб. или нет? Представляется необходимым исключить коллизию норм в отношении требований к минимальному объему капитальных вложений и предоставить право решения данного вопроса Правительству РФ при создании ТОР в моногороде (по аналогии с обычным ТОР).

Как уже отмечалось, на резидентов ТОР в моногородах распространяются только некоторые особенности правового режима осуществления предпринимательской деятельности, установленных ст. 17 Федерального закона о ТОР. Впрочем, эти особенности представляются наиболее важными для резидентов — освобождение от налогов и установление льготных налоговых режимов в соответствии с законодательством о налогах и сборах, а также особенности проведения в отношении резидентов государственного и муниципального контроля.

Видится необоснованным исключение возможности распространения на резидентов ТОР моногородов ряда прав и обязанностей резидентов ТОР, закрепленных ст. 14–15 Федерального закона о ТОР: например, запрет права передавать свои права и обязанности по соглашению об осуществлении деятельности другому лицу (п. 6 ст. 14); обязанность обеспечения беспрепятственного допуска должностных лиц уполномоченного органа на свою территорию (п. 8 ст. 14); права лица, утратившего статус резидента ТОР, осуществления предпринимательской деятельности на ТОР, а также распоряжения принадлежащим ему движимым и недвижимым имуществом, находящимся на ТОР, по своему усмотрению (пп. 2–3 ст. 16) и ряда других положений Федерального закона о ТОР. В совокупности с преимущественно подзаконным нормативно-правовым регулированием создания и функционирования ТОР в моногородах урезание прав резидентов таких ТОР выглядит нецелесообразным, более того ничем не обосновано.

Целесообразным, на наш взгляд, является и закрепление возможности индивидуальным предпринимателям быть резидентами ТОР, поскольку в моногородах при наличии градообразующего предприятия имеет смысл развивать бизнес, в т.ч. и посредством предпринимателей.

Необходимо также рассмотреть вопрос об увязке создания ТОР в моногороде с бюджетными правоотношениями. С одной стороны, создание ТОР предполагает в перспективе улучшение социально-экономического положения муниципального образования, в т.ч. повышение доходов бюджета за счет привлечения новых инвестиций. С другой стороны, на первоначальном этапе создания ТОР возможно недополучение средств местного бюджета из-за льгот, предоставляемых резидентам ТОР.

В заявке на создание ТОР в моногороде, подаваемой высшим должностным лицом субъекта РФ в Минэкономразвития РФ, в обязательном порядке должны содержаться сведения о прогнозных объемах выпадающих и недополученных доходов местного бюджета и источниках их покрытия для местного бюджета на период функционирования ТОР.

Комиссия Минэкономразвития России, создаваемая для рассмотрения заявок, проводит их оценку на предмет в т.ч. наличия рисков создания дополнительных расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с созданием ТОР. Нормативно порядок такой оценки в настоящее время не установлен. Если исходить из общих положений Федерального закона о ТОР (который, следует напомнить, не применяются к созданию ТОР в моногородах), то муниципальное образование, на территории которого создается ТОР, может участвовать финансово в создании ТОР и объектов его инфраструктуры как путем выделения средств непосредственно из местного бюджета, так и посредством передачи управляющей компании земель и имущества, находящихся в муниципальной собственности. Решение этих вопросов более детально устанавливается в соглашении о создании ТОР, одной из сторон которого выступает муниципальное образование.

Однако Постановление Правительства РФ № 64 не предусматривает такую возможность для моногородов. Не предусмотрено и подписание соглашения о создании ТОР, а также работа управляющей компании, которой муниципальное образование передает земли и объекты инфраструктуры. Возможно, данный вопрос будет решен при принятии Правительством РФ решения о создании ТОР в моногороде, однако с большей вероятностью следует предположить, что данные вопросы не будут предусматриваться вообще, поскольку анализ текста постановления № 64 свидетельствует о том, что моногорода фактически исключены из организационной работы по созданию и функционированию ТОР (единственное положение в нормативном акте, которое удалось найти, связано с необходимостью согласовывать с главой моногорода подачу заявки в Минэкономразвития РФ о создании ТОР). Такая непроработанность положений законодательства о ТОР в отношении моногородов, к сожалению, свидетельствует о недостаточной готовности нормативно-правовой базы для создания ТОР в таких муниципальных образованиях и вызывает сомнение в их эффективной работе в моногородах, несмотря на намерения государства изменить социально-экономические показатели. В то же время принятие президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11) Паспорта приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», в котором в качестве приоритетного

направления обозначено создание 100 ТОР к концу 2018 г., вселяет надежду на дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере.

¹См., например: *Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С.* Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Финансовое право. 2009. № 2; *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 6 и др.

²Далее используется понятие «моногород».

³Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. I, ст. 26.

⁴См.: Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 4063.

⁵См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4448.

⁶В редакции от 16 апреля 2015 г.

⁷См.: Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориям монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4425.

⁸См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” и Федеральный закон „О свободном порте Владивосток”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4185.

⁹См.: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 630 «О создании территории опережающего социально-экономического развития „Хабаровск”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2015).

К.А. Тихонов

ОСОБЕННОСТИ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ КРЕДИТНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ КООПЕРАТИВОВ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследуются финансовая правосубъектность кредитных потребительских кооперативов, соотношение кредитных потребительских кооперативов с другими звеньями финансовой системы.

Ключевые слова: кредитный потребительский кооператив, финансово-правовой статус, налоговые правоотношения, бюджетные правоотношения, внутренние финансы.

К.А. Tikhonov

FEATURES OF CREDIT CONSUMERS' COOPERATIVE'S RIGHTS AND DUTIES: FINANCIAL LEGAL PERSPECTIVE

The article is devoted to the study of credit consumers' cooperative's financial personality, relation between credit consumers' cooperative and other sections of financial system.

Keywords: credit consumers' cooperative, financial legal status, tax legal relationships, budget legal relationships, internal finances.

Базовой категорией, характеризующей любой субъект финансовых правоотношений, является его финансово-правовой статус. Несмотря на то, что исследование вопросов финансово-правового статуса субъектов финансового права

представляет особую научную и практическую ценность, в доктрине финансового права формированию этого понятия уделялось мало внимания.

В науке существуют различные подходы к раскрытию содержания финансово-правового статуса различных субъектов финансовых правоотношений. Так, в состав финансово-правового статуса налоговых органов, по мнению Г.В. Петровой, включаются: 1) цели и задачи финансовой деятельности; 2) функции по распределению денежных средств; 3) полномочия (права и обязанности); 4) формы и методы деятельности; 5) гарантии как элемент финансово-правового статуса¹.

О.Ю. Бакаева определяет данный термин «через призму их (таможенных органов) компетенции в процессе осуществления финансовой деятельности, форм и методов, посредством которых она реализуется, а также систему гарантий их финансовой деятельности»².

На основе общетеоретического понятия правосубъектности возможно определить финансовую правосубъектность субъектов правоотношений как установленную нормами права способность (возможность) субъектов быть субъектом финансового права, выступающую обязательной предпосылкой их финансово-правового статуса. Обладание финансовой правосубъектностью свойственно всем субъектам финансового права. Практическая реализация их правового статуса происходит в процессе вступления субъектов в различные правоотношения. Субъект финансового права, вступая в конкретные правоотношения, становится субъектом (участником) правоотношения, сохраняя при этом свои качества субъекта финансового права, которыми обладал до вступления в финансовое правоотношение.

Реформирование отечественного гражданского законодательства имеет своим следствием возникновение и функционирование хозяйствующих субъектов, ранее неизвестных науке финансового права — потребительские кооперативы, микрофинансовые организации и т.п. Положение новых субъектов финансового права в системе финансовых правоотношений определяется, прежде всего, финансовой правосубъектностью и финансово-правовым статусом указанных субъектов.

Кредитные потребительские кооперативы (далее — КПК) представляют собой особый вид хозяйствующих субъектов, специфика которых обусловлена их целью — удовлетворение финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков). Особенности статуса КПК находят свое отражение в полномочиях данных субъектов.

Деятельность КПК, как и деятельность иных субъектов финансовых правоотношений, подлежит государственному регулированию. Кроме того, КПК непосредственно взаимосвязаны с другими сферами финансовой системы — страхованием, кредитом, налогами, бюджетами и внебюджетными фондами РФ.

Финансово-правовой статус КПК выражается, прежде всего, в целях и задачах их деятельности. Цель деятельности КПК определена в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ) (далее — Закон о кредитной кооперации)³. Это финансовая взаимопомощь членов КПК (пайщиков). *Задачи* КПК не сформулированы в законодательстве и находят закрепление в уставах КПК. К ним можно отнести: привлечение свободных средств физических и юридических лиц; обеспечение прибыльности сбережений пайщиков за счет выдачи займов; обеспечение финансовой устойчивости КПК; формирование положительного имиджа КПК в

глазах потенциальных заемщиков и пайщиков; страхование имущественной ответственности и др.

К функциям КПК относятся следующие: накопительная, сберегательная, распределяющая и информационная.

Неотъемлемым признаком, характеризующим КПК как субъектов финансовых правоотношений, являются *гарантии* функционирования КПК — размещение части полученных доходов в качестве начислений на паевые взносы своим членам; формирование резервного фонда и др.

Специфика прав и обязанностей КПК проявляется и во взаимоотношениях КПК и других субъектов финансового права, особое внимание в свете реформы правового регулирования финансовых рынков следует уделить отношениям КПК с Центральным банком РФ. В соответствии со ст. 5 Закона о кредитной кооперации Банк России осуществляет следующие группы полномочий: нормативные, контрольно-надзорные, статистические и организационные.

КПК также выступают субъектами налоговых правоотношений. Налогово-правовой статус КПК характеризует их правовое положение в налоговых правоотношениях, содержание которого выражается совокупностью прав и обязанностей в сфере законодательства о налогах и сборах, направленных на выполнение поставленных перед ними целей и функций. Особенность налогово-правового статуса КПК находит свое отражение в специальных нормах Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) о доходах и расходах КПК, в их полномочиях, а также в ограничениях, применяемых к КПК в сфере налоговых отношений, что закреплено в ст. 297.1, 297.2 гл. 26.2 НК РФ.

Исходя из приведенных выше положений налогового законодательства, следует вывод, что финансовая деятельность субъектов кредитной кооперации находится под особым контролем государства. При этом законодателем учтены особенности основных видов деятельности КПК — привлечение свободных средств граждан и организаций и их выдача на условиях возмездности, срочности и возвратности. Основопологающей причиной такого контроля видится популярность альтернативных банковским вкладам источников получения пассивного дохода с помощью свободных денежных средств и получения займов в обход банковской системы, предъявляющей достаточно жесткие требования к потенциальным заемщикам. Взаимодействие субъектов кредитной кооперации и бюджетной системы России является односторонним — КПК платят налоги и, таким образом, участвуют в формировании доходной части бюджетов РФ. Выделение бюджетных трансфертов кредитным кооперативам законодательством не предусмотрено.

Финансово-правовой аспект прав и обязанностей КПК проявляется во взаимодействии с бюджетной системой. Правовой статус КПК и пределы их полномочий по предоставлению займов⁴ делают вероятным возникновение таких отношений между КПК и публично-правовыми образованиями, в которых первые выступают кредиторами, а вторые — должниками. Такая возможность обусловлена нормами, содержащимися в Порядке размещения средств резервных фондов КПК, утвержденном указанием Банка России от 24 сентября 2015 г. №3805-У⁵, в соответствии с которыми средства денежных фондов КПК могут быть размещены в ценных бумагах РФ и субъектов РФ. Таким образом, КПК, являясь держателями ценных бумаг РФ и субъектов РФ, могут выступать кредиторами по отношению к эмитентам⁶.

Завершая анализ финансового-правового аспекта прав и обязанностей КПК, следует акцентировать внимание на предназначении такой организационно-правовой формы, как кооператив — удовлетворение определенных потребностей его членов, и в этой связи необходимо учитывать специфику КПК, заключающуюся именно в удовлетворении материальных, финансовых потребностей пайщиков, но не в извлечении прибыли.

Совокупность установленных законодателем требований к КПК обусловлена их целями и задачами, а также положением, занимаемым ими в финансовой системе России, особенностями взаимоотношений КПК с субъектами финансового права.

¹ См.: *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 165.

² *Бакаева О.Ю.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. С. 13.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29, ст. 3627; 2016. № 27, ч. 1, ст. 4225.

⁴ Пункт 1 ч. 1 ст. 6 Закона о кредитной кооперации содержит запрет о предоставлении займов лицам, не являющимся членами КПК. Исчерпывающий перечень членов КПК определен в ч. 1 ст. 11 Закона. Это физические лица старше 16 лет и юридические лица. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования в лице своих органов, являющихся юридическими лицами, формально могут иметь членство в КПК, однако такие примеры автору статьи неизвестны.

⁵ См.: Вестник Банка России. 2016. № 3.

⁶ КПК на основании ч. 6 ст. 6 Закона о кредитной кооперации вправе привлекать средства Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, кредитных организаций и иных юридических лиц в случае, если учредительными документами указанных юридических лиц предусмотрено финансирование КПК. Отсюда следует, что законодатель допускает возможность размещения бюджетных средств в КПК.

С.Б. Суоров, И.Н. Коновалов

СЕТЕВАЯ КОММУНИКАЦИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ МОБИЛИЗАЦИОННЫЙ РЕСУРС (ОПЫТ АНАЛИЗА СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ)

В статье исследуются социальные сети как политический мобилизационный ресурс. На основе анализа региональных сетевых сообществ в «Одноклассниках» и «ВКонтакте» обосновывается положение о том, что Интернет становится принципиально новой инфраструктурой для политической мобилизации и социализации пользователей.

Ключевые слова: политическая мобилизация, протестная активность, сетевая коммуникация, сетевые группы и сообщества, инструмент управления общественным мнением.

S.B. Surovov, I.N. Kononov

NETWORK COMMUNICATIONS AS POLITICAL MOBILIZATION RESOURCES (EXPERIENCE ANALYSIS OF SOCIAL NETWORKS AT THE REGIONAL LEVEL)

The article examines the social networks as a political resource mobilization. Based on the analysis of the regional network communities in the «Classmates» and «VKontakte» substantiates the proposition that the Internet is becoming a fundamentally new infrastructure for political mobilization and socialization of users.

Keywords: political mobilization, protest activity, network communication, networking groups and communities, public opinion management tool.

Недавние протестные акции в США, связанные с победой Дональда Трампа на президентских выборах, и в день его инаугурации вызвали множественные отклики политиков и политологов как в Европе, так и в России. На пресс-конференции по итогам переговоров с президентом Молдавии И.Н. Додоном Президент РФ В.В. Путин дал следующую оценку протестных выступлений: «Мы наблюдаем продолжающуюся острую внутривнутриполитическую борьбу, несмотря на то, что выборы президента завершились убедительной победой Трампа. Такое впечатление, что они, потренировавшись в Киеве, готовы у себя в Вашингтоне Майдан организовать, только бы не дать Трампу вступить в должность»¹.

© Суоров Сергей Борисович, 2017
Доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия)

© Коновалов Иван Николаевич, 2017
Доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: i.n.kononov@mail.ru

По мнению заместителя директора Института стратегических исследований и прогнозов РУДН Д.Н. Егорченкова, «президент Трамп официально вступил в должность, но глобалистские элиты с таким неприятным для себя фактом решительно не смирились. Парадоксальным образом инструментарий «цветных революций», «технологий госпереворота», так любовно разрабатывавшийся в недрах всевозможных западных аналитических центров на протяжении долгих лет, сейчас использован в самих Соединенных Штатах»².

Важно отметить, что применялись хорошо известные нам технологии консолидации протестности и в первую очередь — социальные сети, единообразная символика Майдана, а также привлечение голливудских актеров, звезд шоу-бизнеса для «разогрева» демонстрантов. Проигравшая Хиллари Клинтон поддержала протестующих на своей странице в Twitter. В полном объеме отработали финансовые подачки и все мировые либеральные электронные СМИ, включая российские.

Все это свидетельствует о том, что наряду с печатными видами СМИ и телевидением социальные сети становятся эффективным инструментом политических технологий в связи с предельным упрощением политического дискурса и сравнительно высоким уровнем политизации общественных настроений.

Интернет продолжает сокращать расстояние между властью и обществом и разгонять «туман» административной и социальной недоступности. Интернет-сообщества сегодня контролируют почти все сферы общественной и политической жизни, деятельность государственных и политических организаций. Как показали выборы 2016 г., социальные сети, сервисы общения, блогосфера обретают все большую силу и влияние, в т.ч. и на региональном уровне.

По мнению российских исследователей, в условиях реализации технологий «цветных революций» Интернет становится принципиально новой инфраструктурой для объединения и обучения сторонников, где непрерывно осуществляется политическая социализация пользователей, ведется политическая агитация, формируются информационные поводы³. Основной формой политической активности в сети Интернет становится создание политически направленных групп, сообществ, сайтов, блогов, чатов, форумов, интернет-газет и журналов.

Сегодня сеть стала не просто средой, удобной для коммуникации, но и позволила через объединение пользователей в разнообразных социально-политических группах создать самостоятельное пространство публичного взаимодействия с целью формирования протестной активности, в т.ч. и в российских регионах. Очевидно, что организация Майдана в Москве на текущий момент невозможна, поэтому протестные сетевые технологии будут смещаться в регионы, где в 2017 г. пройдут губернаторские и региональные выборы. При этом если в повседневной жизни обсуждение важных социально-политических проблем может подвергаться негласной цензуре и контролю со стороны действующей власти, то свобода Интернета делает виртуальное обсуждение более оппозиционно настроенным.

Как показал опыт подготовки и проведения «цветных революций», совершенных на постсоветском пространстве (Грузии, Украине, Киргизии, Молдове), а затем в Египте и Тунисе, социальные сети не только могут выступать инструментом распространения информации и организации участников массовых выступлений, но и формировать общественное мнение, влиять на других членов сообщества и выступать мобиливающим фактором. Основанием для такого утверждения могут послужить примеры организации протестных акций и

координации такой активности в региональных социальных сетях в период российского избирательного цикла 2011–2012 гг., выборов 2016 г. В современной научной литературе имеются результаты исследований, подтверждающих такой подход. Так, С.А. Никоненко отмечает взаимосвязь активности в социальных сетях и протестного движения⁴. По мнению А.В. Соколова, результатом формирования сетевых структур является переход от моделей командного управления к объединяющему взаимодействию участников протестных групп и лидера⁵.

Развитие сетевого принципа реализации социальной активности связано с тем, что государственные органы власти не всегда способны обработать и реализовать запросы общественных организаций, поскольку в любой подобной структуре слабая вертикальная информация не позволяет чиновникам своевременно приспособить всю политическую систему к новым вызовам. В результате начинают образовываться неформальные горизонтальные каналы коммуникации, что приводит к перераспределению информационных потоков и, как следствие, к социальной трансформации современного российского общества.

В ходе предыдущих электоральных циклов накануне и после выборов 2016 г. ярко проявились новые по характеру и законам функционирования формы гражданского протеста (самостоятельные общественные объединения, не имеющие связи с политическими организациями), которые можно исследовать в неразрывной связи с развитием информационно-коммуникационных технологий и повышением сетевой активности граждан.

В этой связи Интернет становится своеобразной коммуникационной площадкой, на которой применяются методы и реализуются механизмы управления массовым политическим сознанием и поведением⁶.

Региональный анализ в «Одноклассниках» и «ВКонтакте» как наиболее популярных в России интернет-сообществах дает нам возможность выявить механизмы объединения акторов в сеть⁷. В соответствии с рядом критериев, основанных на отношении к политическим элитам, партиям и государственным институтам, были определены две большие группы пользователей: «провластная» и «протестная».

В состав группы сторонников власти вошли сообщества, положительно оценивающие деятельность Президента и Правительства: «Патриоты России»; «Русский информационный фронт»; «Политическое обозрение — мы за Путина!»; «Клуб друзей Путина. Путин В.В.»; «Владимир Путин — национальный лидер!»; «Мировое политическое шоу — новости каждый день»; «Вам красивый букет на страницу!!!»; «Интересное в мире! Шокирующие происшествия!»; «Факты Новости Люди»; «Антимайдан и нас 873 000, с нами Правда и Бог!»; «Там где мы — там Россия!»; «Мы за Путина! Россия великая держава!»; «Влюбленные в Россию»; «Политика»; «Политика без купюр» и др.

Протестная группа объединила радикальных противников современной власти⁸: «Народовластие»; «Народу — время говорить!»; «Города глазами народа!»; «Партия Свобода и Народовластие»; «Открытая Россия»; «Марш несогласных»; «Добрый человек — жми на эту надпись. Вступай!»; «Проект 1917»; «Сделан в СССР»; «Оппозиция Саратова» и др.

Основным фактором объединения различных сетевых групп и сообществ в условиях радикализации общественных настроений и уже начавшихся региональных выборов, губернаторов, Президента Российской Федерации становится

общность политических ценностей и предпочтений, которые выражаются в виде противоположных идеологических конструкций.

Анализ содержания новостных и агитационных материалов, размещаемых в группах, а также на личных страничках участников, дал противоречивые результаты. В группе, лояльно относящейся к современным властным структурам, базовые ценностные предпочтения разделялись большинством членов сети. Они проявлялись в первую очередь в поддержке внутренней и внешней политики Президента В.В. Путина, идей консерватизма, русского мира, национальной идентичности, вертикали власти, особой роли России в мировом политическом процессе, отрицании либерально-демократической идеологии и т.н. «болотной угрозы».

«Протестная» группа характеризуется большим разбродом и шатаниями в ценностных ориентациях как самих сообществ, так и их участников. В данном сегменте встречаются материалы довольно широкого идеологического спектра: от коммунистических, либеральных до националистических. Единственной точкой соприкосновения для данных сетевых групп является критическое отношение к политике Президента и Правительства, представителей властных и бизнес-элит. Это в целом дает возможность наблюдать, анализировать и проводить замеры мобилизационного потенциала социальных сетей. В данном случае примером может служить отношение к событиям на Украине, войне в Сирии, результатам выборов в Государственную Думу РФ 2016 г.

Вместе с тем идеологические основания не играют важной роли в выборе тех, с кем осуществляются сетевые контакты и взаимодействие через оценки и комментарии событий. Становится понятно, почему более активные и радикально настроенные «протестные» сообщества не демонстрируют на фоне сторонников власти значительно более высоких показателей сплоченности и централизации.

Социальная сеть, не признающая легальность власти, больше ориентирована на достижение конкретных целей в политических кампаниях, т.е. на мобилизацию оппозиционных усилий. Несмотря на хаотичность и неорганизованность, в данной электоральной нише просматривается заметное нарастание оппозиционных настроений по отношению к действующей власти. Из-за отрицательного воздействия внешних и внутренних факторов (обострения экономического кризиса, роста цен, безработицы, международных санкций) можно прогнозировать дальнейшее усиление данной тенденции.

Анализ контента и страничек участников групп и сообществ, посвященных современной активизации политического процесса, свидетельствует о том, что размещаемые материалы на сайтах интернет-сообществ выполняют не только организационно-мобилизационную функцию, но и нацелены на распространение информации о прошедших и планируемых форумах, конференциях, митингах, интерпретацию событий и дальнейшую коммуникацию. Таким образом, наблюдается непосредственная взаимосвязь мобилизации социального действия и сетевой активностью пользователей. Интересным представляется тот факт, что мобилизационная активность в одной из групп приводит к мобилизации в другой.

¹ Цит. по: *Смирнов В., Орлов С.* Вашингтонский «майдан»: кто готовится сорвать инаугурацию Трампа. URL: <https://russian.rt.com/world/article/351138-maidan-ssha-inauguraciya-tramp> (дата обращения: 18.01.2017).

² *Егорченков Д.Н.* Нежно-розовый майдан. URL: <http://izvestia.ru/news/659454> (дата обращения: 24.01.2017).

³ См.: *Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С.* Политические сети: Теория и методы анализа: учебник для студентов вузов. М., 2014. С. 90.

⁴ См.: *Никоненко С.А.* Коммуникативные тренды политического взаимодействия в сети Интернет // Россия в условиях новой политической реальности: стратегии и методы развития: материалы Всероссийской научной конференции РАПН (Москва, РАНХиГС при Президенте РФ, 25–26 ноября 2016 г.) / под ред. Л.В. Сморгунунова, О.В. Гама-Галутвиной, Л.Н. Тимофеевой. М., 2016. С. 199–200.

⁵ См.: *Соколов А.В.* Особенности сетевого политического протеста и формирование нового лидерства // Россия в условиях новой политической реальности: стратегии и методы развития: материалы Всероссийской научной конференции РАПН (Москва, РАНХиГС при Президенте РФ, 25–26 ноября 2016 г.) / под ред. Л.В. Сморгунунова, О.В. Гама-Галутвиной, Л.Н. Тимофеевой. С. 268.

⁶ См.: *Володенков С.В.* Особенности интернет-коммуникации в современном политическом процессе // Вестник Московского ун-та. Сер. 12: Политические науки. 2014. № 2. С. 11–19.

⁷ На данный момент в «Одноклассниках» число активных пользователей превысило 70 млн, а «ВКонтакте», по разным оценкам, их насчитывается около 100 млн. Подавляющее большинство пользователей — русскоязычные и проживают в России // Количество пользователей «Одноклассников» превысило 70 миллионов. URL: <https://rg.ru/2011/06/21/odnoklassniki-site-anons.html> (дата обращения: 15.01.2017).

⁸ О том, что радикализация протеста все же происходит, свидетельствует анализ диалогов в сетевых сообществах. Внутри оппозиции идут дебаты по поводу правомерных форм протеста. Одна часть оппозиционеров настаивает на том, что использование исключительно разрешенных акций превращает протест в бессмыслицу, который заканчивается взаимными обвинениями в сетях.

В.А Труханов

ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ

В статье раскрывается эволюция и институционализация политической регионалистики как науки и учебной дисциплины. Отмечается вклад в данный процесс российских ученых; дается авторская интерпретация научности политической регионалистики.

Ключевые слова: политическая регионалистика, объект и предмет политической регионалистики, региональный политический процесс, региональная политика, критерии научности.

V.A. Trukhanov

INSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL REGIONALISTICS

The article reveals the evolution and institutionalization of political regional science as a science and academic discipline. It is noted the contribution to this process of Russian scientists and it gives the author's interpretation of the science of political regionalistics.

Keywords: political regionalism, the object and subject of political regional science, regional political process, regional policy, scientific criteria.

В течение двух прошедших десятилетий политическая наука в России достигла значительных успехов в своем развитии, и одним из достижений российской политической мысли стала в т.ч. эволюция и институционализация политической регионалистики как науки и учебной дисциплины. Огромный вклад в данный процесс внесли такие известные российские ученые, как А.В. Баранов, Ю.Н. Гладкий, Н.П. Медведев, А.И. Соловьев, Р.Ф. Туровский, В.В. Черникова, А.И. Чистобаев, М.А. Штанько и др. В научно-исследовательском пространстве наряду с эмпирическими исследованиями появились труды теоретического характера, что стало принципиально важным для научной эволюции полити-

© Труханов Виктор Александрович, 2017

Доктор политических наук, профессор, профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: truhanov_viktor@mail.ru

ческой регионалистики. В какой-то степени была преодолена неопределенность с критериям научности политической регионалистики.

Так, А.В. Баранов отмечает, что политическая регионалистика по своему определению междисциплинарна, т.к. она исследует региональный уровень политического пространства с использованием интеграции знаний экономики правоведения, этнологии, и других дисциплин. Кроме того, он формулирует объект политической регионалистики в контексте сложившихся в ходе дискуссий точек зрения на данную проблему, что, безусловно, важно с теоретической точки зрения. Объектом политической регионалистики ученый определяет регион как политическое территориальное сообщество на субнациональном уровне в единстве своих институциональных, поведенческих и ментальных аспектов¹. Он также исследует варианты предметного поля и структурного строения курса политической регионалистики в научной литературе, что важно не только с научной точки зрения но и с точки зрения учебной дисциплины.

Неоценимый научный вклад в эволюцию и институализацию политической регионалистики внес Р.Ф. Туровский — один из основоположников данной науки и дисциплины, разработавший общие теоретико-методологические основы политической регионалистики, что позволило объединить и систематизировать накопленные и разрозненные знания по данному направлению. Он выделил в политической регионалистике две основные сферы анализа: 1) отношения между центром и регионами политику государства в отношении регионов; 2) политическую среду на уровне собственно регионов². Результатом его кропотливой работы стало учебное пособие по политической регионалистике, которым пользуются студенты-политологи уже не одного поколения³.

Одними из первых обратили свое внимание на исследование региональной политики Ю.Н. Гладкий и А.И. Чистобаев⁴. Они предприняли попытку систематизировать основы региональной политики как комплекса целей, задач и практических действий государственных органов по управлению политическими процессами в регионах.

Среди российских исследователей политического пространства регионов, внесших достойный вклад в политическую регионалистику, можно назвать В.В. Черникову. Отмечая тот факт, что формирование предметной области политической регионалистики имеет некоторые особенности и проблемы и говоря о предметности политологического знания регионального уровня она выделяет в первую очередь научное представление о субъектности регионального политического процесса об основаниях дифференциации провинциального политического общества на его субъекты носителей определенных типов политической ментальности, психологии идеологии, формирующих наряду с экономическими и социокультурными факторами тип политического поведения и деятельности. В связи с этим автор выделяет предметом политической регионалистики политическую сторону региона как территориальной единицы⁵.

Практически все исследователи отмечают, что изучение региональной политической реальности невозможно без комплексного междисциплинарного подхода, что в совокупности дает неисчерпаемый материал для научной рефлексии. Это в свою очередь позволяет решать такие насущные научные проблемы, как оптимизация баланса интересов государства и регионов реформы федерализма и административно-территориального устройства, упрочение демократических практик взаимодействий субъектов политики. В связи с этим политическая

регионалистика стала одним из перспективных направлений современной российской политической науки.

Как видим, политическая регионалистика — сформировавшаяся отрасль политической науки. В качестве учебной дисциплины она появилась в пространстве политологического знания как симбиоз регионоведения и политологии, что позволяет говорить об амбивалентности⁶ данной науки.

Если исходить из того, что политология — это наука о политике а «политика» — это совокупность отношений складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях реализации своих общественно значимых интересов⁷, и если понятие «регион» трактуется как территория страны с более или менее однородными природными, экономическими, социально-политическим и культурными условиями, то политическая регионалистика — одно из направлений как политологии, так и регионоведения, изучающая проблемы региональной структуры государства и общества регионального развития и межрегионального взаимодействия, при этом уделяющая особое внимание пространственным формам политических явлений, динамике политических процессов и институтов в регионах, характеру и расстановке политических сил своеобразию процессов формирования региональных элит проблемам взаимодействия центра и периферии, а также обратному воздействию региональной политической среды на государство и общество в целом⁸.

Следует отметить, что отличие науки от других форм познавательной деятельности — это проблема критериев разграничения собственно научного знания и не научных конструкторов. Поскольку познание безгранично и неисчерпаемо и находится в перманентном развитии то система критериев научности не существует как раз и навсегда завершенное и законченное, но, с точки зрения автора, к наиболее значимым критериям стоит отнести следующие: объект и предмет исследования, наличие специализированного научного языка или категориального аппарата, открытие объективных законов функционирования объекта исследования и, наконец методы науки.

Далее рассмотрим заявленное предположение применительно к политической регионалистике. Объектом ее исследования является регион в его политическом измерении⁹, что предполагает изучение политической регионалистикой государственной региональной политики, политики регионов и региональной политической сферы. Сформирован в науке и предмет исследования. В исследование предметной стороны политической регионалистики хотелось бы отметить также и вклад Н.П. Медведева, который связывает предмет, прежде всего, с закономерностями становления и развития политической власти в регионах взаимного влияния государственной политики на регион и политики регионов на государство, а также с закономерностями функционирования политической сферы жизни региональной общности¹⁰.

Следующим критерием научности является наличие специализированного научного языка или категориального аппарата. Выработка такого понятийно-категориального аппарата — залог успешной работы в науке, т.к. научное познание есть сложный и противоречивый процесс производства и воспроизводства новых знаний закрепленных в языке. Категории — это важный инструмент познания политической жизни региона, наиболее общие понятия науки, отражающие существенные стороны ее предмета, раскрывающие необходимые связи

фундаментальные положения науки важнейшие элементы ее структуры. В общем виде понятия категории политической регионалистики можно сгруппировать в определенную систему, состоящую из трех групп: собственные категории; категории наук, находящихся на стыке с политической регионалистикой; категории других наук (таблица).

Система категорий политической регионалистики

Собственные категории	Категории наук находящихся на стыке с политической регионалистикой в том числе регионалистики	Категории других наук
Региональная политика Политика регионов Региональная политическая власть Региональная политическая система Региональный политический режим Региональная политическая культура и др.	Регион Региональная экономика Свободная экономическая зона Экономическая география Экономико-географическое положение Политическая география Политическая власть Правовое государство Гражданское общество Социальные группы и др.	Власть Общество Цивилизация Пространство Культура Эволюция и др.

В целом региональные политические процессы в полной мере невозможно понять без изучения системы общения и механизмов политической коммуникации, которые в одинаковой степени связаны как со сферой общественного сознания, так и с социально-культурной и политико-культурной сферами. В данном контексте определяющее значение имеет, естественно, язык. Можно сказать, что язык выступает как культурная среда обитания человека. Важность этого момента станет особенно очевидной, если учесть, что попытка в некотором смысле — это система человеческих отношений, осуществляемых во многом с помощью языка. Поэтому без изучения языка политической регионалистики, т.е. категориального аппарата, нет и не может быть этой науки.

Наиболее важным критерием научности является открытие законов и закономерностей конкретной наукой, т.к. основная задача научного познания — обнаружение объективных законов действительности, ибо само понятие научности предполагает открытие законов, углубление в сущность изучаемых явлений. В политической регионалистике используются законы как регионалистики, так и политической науки. Например, при изучении региональных политических процессов используют такой закон политической науки, как проникающая способность политики. Действительно, региональная политика влияет на все сферы общественной жизни региона будь это социальная, экономическая или культурная сферы.

Закон легитимации требует, чтобы любое политическое решение региональной власти прошло процедуру законодательного закрепления. В этом процессе важное значение имеет закон разделения властей, т.к. региональная политическая власть должна быть разделена на самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

Политическая регионалистика предполагает использование также таких законов и закономерностей, как суверенизация районов, пропорциональная

территориальная организация общества и улучшение условий жизни во всех республиках и регионах страны. Все регионы имеют расширенные экономические, политические, социальные культурные права и свободы чтобы служить основой для их саморазвития и самоуправления. Функционируя в составе России, они взаимосвязаны федеративным договором, который не исключает возможность заключения двухсторонних договоров. Кроме того, территориальная организация общества обязательно подчиняется такой закономерности, как экономическая социальная и экологическая эффективность развития регионов России, которая вытекает из законов неуклонного и устойчивого общественного прогресса возвышения потребностей населения и повышения производительности труда. Рациональная территориальная организация общества должна обеспечивать эффективность развития всех территориальных подразделений.

Также к одной из закономерностей регионалистики, активно используемой в политической регионалистике, относится выравнивание уровней экономического и социального развития регионов. В обеспечении эффективного развития экономики в условиях развития рыночных отношений велико значение выравнивания уровней социально-экономического развития всех регионов страны. Это — важнейшая закономерность размещения производства, важный фактор ускорения темпов развития не только наиболее отсталых территорий, но и страны в целом. В настоящее время при общем падении уровня жизни по территории страны выделяются регионы которым в первую очередь должно быть уделено внимание политического руководства России. В этих отсталых регионах могут возникнуть и очаги напряженности способные дестабилизировать ситуацию во всей стране.

Следующим критерием научности политической регионалистики является наличие системы методов, с помощью которых исследуется объект науки. Особенность дисциплины «политическая регионалистика» состоит в том, что ее специфический объект исследования — регион в его политическом измерении — является столь сложной, жизненно важной и динамичной системой, что ее практически невозможно проанализировать во всем многообразии, во всех деталях и подробностях. Выход из положения — применение системы методов. Метод (от греч. *methodos* — способ познания) — способ познания исследования явлений природы и общественной жизни с целью построения и обоснования системы знаний¹¹.

Система методов, применяемых для исследования и анализа в политической регионалистике, включает в себя, кроме методов политической науки и регионалистики, еще и общенаучные методы. Таким образом, можно представить, что данная система выглядит следующим образом.

1. Общенаучные методы: анализ и синтез; индукция и дедукция; моделирование; сочетание исторического и логического анализа; математические и т.д.

2. Методы политологии: структурно-функциональный; институциональный; сравнительный и др. Кроме того, используется целый ряд эмпирических методов таких как анализ статистического материала; анкетное исследование и опрос населения; изучение документов; наблюдение; беседа и др.

3. Методы регионалистики: балансовый — один из основных методов исследования проблем в экономической географии и регионалистике. Он позволяет выбрать наиболее рациональные соотношения между отраслями определяющими профиль хозяйства экономического района и отраслями до-

полняющими данный территориальный комплекс. Балансы необходимы при разработке вариантов размещения производств, их экономического обоснования внутрирегиональных и межрегиональных связей. Используя балансовый метод, можно определить потребности регионов в ресурсах и товарах, в рабочей силе оценить степень удовлетворения региона в продукции за счет собственного производства, объемы ввоза и вывоза необходимой продукции, а также выявить диспропорции в развитии хозяйственного комплекса региона и наметить пути по их устранению. Балансы позволяют оценить целесообразность размещения нового хозяйственного объекта на конкретной территории, определить его мощность и стоимость. Важнейшей составной частью баланса выступает сводный расчет объема требуемых капиталовложений для обеспечения динамичного социально-экономического развития региона.

Картографический метод является специфическим методом в экономико-географических и региональных исследованиях. Карта — это источник знаний и объект изучения. Благодаря карте обеспечивается качественное усвоение большого фактического материала, которым располагают география и регионалистика. Территориальные экономико-географические процессы и особенности размещения производительных сил в разрезе страны и отдельных регионов наиболее наглядно отражаются только на географической карте.

Программно-целевой метод в современных условиях формирования рыночных экономических отношений имеет важное значение для комплексной реализации неотложных и общезначимых региональных социальных задач, предусматривающих максимальную эффективность использования задействованных средств и характеризующихся конкретными (по возможности, выраженными количественно) конечными показателями, достижение которых достаточно для решения поставленной программой проблемы. Каждая программа должна разрабатываться с учетом адресности и временного ограничения, содержать задания конкретным исполнителям и детально разработанную систему управления. Финансирование данных программ осуществляется из федерального и местного бюджетов.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что политическая регионалистика сформировалась как наука и учебная дисциплина

¹ См.: Баранов А.В. Становление политической регионалистики в постсоветской России // Человек. Сообщество. Управление. 2006. № 4. С. 96.

² См.: Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. 2001. № 1.

³ См.: Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие для студентов вузов. М., 2006.

⁴ См.: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. СПб., 1998.

⁵ См.: Черникова В.В. Политическая регионалистика: учебное пособие. Воронеж, 2004. С. 11.

⁶ Амбивалентность (от лат. *ambo* — оба и *valentia* — сила) — двойственность чувственного переживания, выражающаяся в том, что один и тот же объект вызывает к себе у человека два противоположных чувства. Термин предложен швейцарским психологом Э. Блейлером. См.: *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983. С. 21.

⁷ См.: Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: учебник. М., 2006. С. 53.

⁸ См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика: учебное пособие. М., 2005. С. 7.

⁹ См.: Труханов В.А. Амбивалентность политической регионалистики в контексте критериев научности // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия»: материалы (Москва, 22–24 ноября 2012 г.). М., 2012. С. 467.

¹⁰ См.: Медведев Н.П. Указ. раб. С. 8.

¹¹ См.: Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. М., 1998. С. 263.

В.В. Немоляев, А.А. Савенко

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАК ФАКТОР ТРУДОВОЙ МОТИВАЦИИ РАБОТНИКОВ

В статье исследуется взаимосвязь развития профессиональной культуры, трудовой мотивации работников. Обосновывается необходимость расширения и усложнения системы мотивации труда работников. Раскрывается роль профессиональной культуры в новой системе мотивации.

Ключевые слова: профессиональная культура, трудовая мотивация, человеческий капитал, потребление, интересы, ценности.

V.V. Nemolyaev, A.A. Savenko

PROFESSIONAL DEVELOPMENT AS A FACTOR OF MOTIVATION FOR EMPLOYEES

We investigated the relationship of the professional culture work motivation of employees. It is proved that in modern conditions it is necessary the expansion and complication of the system of motivation of employees. Professional culture in the new system of motivation is a major factor.

Keywords: professional culture, work motivation, human capital, consumption, interests, values.

В современных условиях деятельность трудовых коллективов организаций характеризуется снижением эффективности системы мотивации труда. Современные работники порой проявляют безразличие к нововведениям, пассивное отношение к трудовой практике. Данные тенденции объективно создают условия не только для роста социального противостояния административных структур и непосредственных профессиональных групп, но и развития трудовых конфликтов, рассогласования трудового взаимодействия работников. Серьезные проблемы внедрения инновационных практик в организациях выражаются в том, что работники не мотивированы к творческому труду, явно и неявно сопротивляются переменам и нововведениям, отсутствует инновационная культура, замедляется профессиональный рост работников.

По сути в современных условиях необходимо формирование новой системы мотивации труда, обновление факторов не только материального, но и нематериального стимулирования трудовой активности.

В научной литературе имеются исследования, посвященные данной проблеме, которые условно можно разделить на две группы: 1) анализ процессов роста эффективности за счет оптимизации материальных факторов мотивации труда; 2) формирование инновационной активности работников за счет преимущественного обновления нематериальной системы мотивации труда персонала.

© Немоляев Вячеслав Викторович, 2017
Адъюнкт (Саратовский военный Краснознаменный институт войск национальной гвардии Российской Федерации); e-mail: novocheck2008@mail.ru

© Савенко Андрей Александрович, 2017
Адъюнкт (Саратовский военный Краснознаменный институт войск национальной гвардии Российской Федерации); e-mail: andrey-sava@mail.ru

Первая группа исследователей ориентируется на обоснование достижения жесткой связи материального стимулирования с конечными результатами труда. Так, Е. Бем-Баверк впервые раскрывает связь оптимизации материальных факторов трудовой мотивации и роста эффективности деятельности хозяйственной организации. Он доказывает, что в условиях повышения динамичности и непредсказуемости деятельности трудовой организации связь между мотивацией работников и ее общей эффективностью постоянно возрастает. Труд рассматривается как процесс, осуществляемый под непосредственным воздействием нескольких мотивационных факторов. Последние и формируют те или иные трудовые мотивы, определяющие изменения в системе трудовых отношений в «зависимости как от числа и характера, так и от относительной силы сталкивающихся побуждений»¹. А. Маршалл развивает данные подходы и предлагает рассматривать в качестве мотивационных факторов роста эффективности деятельности социальной организации не только материальные, но и социальные и социально-культурные мотивы. Он доказывает, что в системе трудовых отношений провести разграничение между различными группами мотивов не представляется возможным². Ю.Г. Быченко, Л.В. Логинова, обобщая современные научные разработки, также приходят к выводу о том, что в новых условиях возрастает значение нематериальных социально-культурных факторов мотивации труда. При этом именно социокультурная мотивация определяет повышение конкурентоспособности за счет накопления профессионального инноваторского человеческого капитала³. Последнее и определяет процесс роста как экономической, так и социальной эффективности современной организации.

Таким образом, в современных условиях формируется новый расширенный подход к процессу стимулирования труда. Исследователи рассматривают данный процесс как комплексный, выделяют социокультурную составляющую как основополагающий фактор, создающий новую инновационную форму человеческого капитала, который проявляется в виде способности индивидов влиять и определять повышение конечных результатов труда и деятельности организации в целом. Человеческий капитал здесь уже не ограничивается накопленным запасом знаний, умений, профессиональных компетенций и способностей. Он вмещает в себя также и профессиональную культуру, социокультурные факторы мотивации труда. В данном контексте мотивация работника имеет не только стоимостную, количественную, качественную, но и культурно-профессиональную характеристики. Эффективность организации зависит не только от инвестиции в человеческие знания, умения, компетенции, но и развитие профессиональной культуры работников.

Рассмотрим идеи второй группы исследователей, анализирующих тенденции формирования инновационной активности работников за счет обновления нематериальной системы мотивации труда персонала. Данные исследователи доказывают тезис о неэффективности в современных условиях узкой системы мотивации, в основе которой лежит заработная плата работников. Последняя только определяет поддержку и сохранение в неизменном виде мотивационного комплекса трудового взаимодействия работников⁴. В новых условиях на первое место выходят нематериальные факторы мотивации, среди которых профессиональная культура занимает ведущее положение. Профессиональная культура рассматривается как определяющий вектор мотивации внешнего поведения акторов. Самосоциальное планирование персонал воспринимает как общепри-

нятую норму. Социальные программы и проекты только поддерживают мотивационные основы работника, но не формируют и не развивают их. Сами условия работы, как правило, не рассматриваются как активные факторы стимулирования труда, хотя многие предпочитают работать в благоприятной обстановке, не рассматривая ее как фактор самой работы. При этом индивиды четко осознают, что от уровня и реализации профессионализма человек не только получает удовлетворение и удовольствие, но и рассматривает последнее как фактор признания собственных трудовых достижений, а также заслуг перед организацией. При этом и «в старых запущенных зданиях могут трудиться люди, моральный дух и производительность которых очень высоки»⁵.

Мотивация труда здесь анализируется в рамках социально-экономического процесса диагностики профессиональной культуры работников. Диагностика профессиональной культуры не может быть ограничена только оценкой внешних признаков культуры поведения персонала, важно определить зависимость между эффективностью деятельности организации и трансформацией профессиональной культуры ее членов. Развитие профессиональной культуры должно оцениваться как результат анализа процесса ее трансформации, перехода догматических заорганизованных практик, традиционных трудовых ценностей, принципов и норм к новым инновационным формам культурного взаимодействия персонала. Поэтому новая профессиональная культура рассматривается как важнейший комплекс мотивации трудовых субъектов. Она характеризуется не только демократическими трудовыми ценностями, но и ценностями творческого преобразовательного индивидуального взаимодействия «не только среди сотрудников организации, но и в рамках внешней социальной среды последней»⁶. По сути оценка новой инновационной профессиональной культуры предполагает диагностику не только стиля культуры трудового взаимодействия, но и структурных изменений профессиональных ценностей. Профессиональная культура персонала, с одной стороны, отражает культуру социально-трудового пространства организации, с другой стороны, динамика изменения профессиональной культуры служит мотивационным фактором и определяет предпосылку роста эффективности труда и деятельности организации в целом. Поэтому процессы роста профессиональной культуры представляет собой социокультурное пространство, где субъекты труда осуществляют действия, определяющие не только системное формальное и неформальное обучение, переобучение и воспитание (овладение профессиональными знаниями, умениями, компетенциями), но и развитие новых инновационных ценностей, навыков, норм творческого трудового поведения. Содержание процессов роста профессиональной культуры обуславливается потребностями организации, а также характером развития ее внешней социально-экономической среды, формой экономического и политического строя общества, а также уровнем материально-технической эволюции общества.

Таким образом, именно профессиональная культура, моральные профессиональные ценности и трудовой дух представляют сегодня важнейший фактор мотивационного комплекса персонала. Оценка всякой профессиональной культуры — это, прежде всего, результаты анализа стиля профессионального поведения персонала. Последний представляет собой двойственный процесс: оценка потенциальных характеристик профессиональной культуры; оценка профессионального культурного человеческого капитала. Можно констатировать, что, с одной стороны, важно выявить тенденции изменения потенциаль-

ной профессиональной культуры — декларируемых ценностей, трудовых норм, стратегий профессионального поведения; с другой стороны, важно оценить изменения профессионального культурного человеческого капитала — ценностей, проявляющихся в результате непосредственного профессионального труда, норм организационного поведения, практик и стратегий трудовых действий, которые использует актор для достижения поставленных перед ним целей и задач.

В рамках инновационного обновления всей системы трудовых отношений работник испытывает рост потребности не только развития, но и трудового признания значимости инновационных ценностей, норм, принципов трудового раскрепощения, возможности внедрения новых подходов и представлений, достижения равноправного трудового партнерства профессиональных групп и менеджмента, развития профессионального инновационного новаторства, возможности проявления инициативы и изобретательности в процессе трудовой деятельности⁷. Формирование именно инновационной профессиональной культуры является актуальной потребностью работников. Одновременно — это механизм трудовой мотивации и важнейший фактор повышения эффективности современной организации. Данная профессиональная культура отражает потребность, интерес и возможность привлечения персонала к самоконтролю, полного трудового накопления человеческого капитала, реализации собственных идей, разработок, разрушение преград по использованию инициативы, привлечение работников ко всяким видам экономической и социальной инновационной трудовой деятельности.

Подведя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы. В условиях перехода хозяйственных организаций на интенсивный тип развития создается необходимость расширения и усложнения системы мотивации труда работников. Система мотивации труда внешне проявляется как двойственный комплекс. С одной стороны, это традиционный механизм материального стимулирования труда, определяющий простое воспроизводство трудового процесса, стабильное сохранение характера трудового взаимодействия работников, а также восстановление задействованного человеческого капитала, удовлетворение ранжированных потребностей персонала (частичное их развитие). С другой стороны, это внешний многонаправленный механизм дополнительной материальной и нематериальной стимулирующей деятельности, определяющий расширенное воспроизводство трудового процесса, развитие творчества в системе трудового взаимодействия работников, а также целевой рост профессиональной культуры (как важнейшего элемента человеческого капитала), развитие материальных и духовных потребностей персонала (целевое их развитие).

Управляющие, как и работодатели, не могут в современных условиях повысить эффективность деятельности работников только путем повышения заработной платы. Персонал быстро привыкает к новому (более высокому) уровню оплаты. Они рассматривают рост дохода как механизм объективно необходимой поддержки их человеческого капитала. Увеличение оплаты труда кратковременно определяет стимулирующее воздействие на акторов. Человек склонен испытывать мотивацию только в результате комплексных изменений, где совершенствуются не только материальные, но социально-культурные условия трудового взаимодействия. Профессиональная культура как базовый нематериальный фактор мотивации определяет условие инновационного развития персонала организации. Профессиональную культуру условно можно назвать

фактором инновационной мотивации труда. Данный фактор не только создает условия комплексного развития трудовых мотивов человека, но и расширяет внутренние побуждения персонала к творческой, рационализаторской деятельности в процессе трудовых практик. Рост профессиональной культуры предполагает формирование инновационных трудовых ценностей нового качества труда. Он связан не только с формированием потребности и интереса к трудовой творческой активностью, но и с побуждением к новаторской модернизации трудовых практик. Поэтому качественный рост профессиональной культуры должен рассматриваться как базовый нематериальный фактор трудовой мотивации. Ведь данный фактор представляет собой инновационный инструмент самомотивирования творческой трудовой деятельности акторов. Следует отметить, что в рамках организации классического типа инновационная профессиональная культура может практически не развиваться. Но если организация начинает формировать инновационный комплекс своего развития, то появляется необходимость изменения стиля трудового взаимодействия работников. Последнее предусматривает, с одной стороны, оптимизировать систему материального стимулирования, с другой — активизировать деятельность по проектному конструированию профессиональной культуры инновационного типа.

¹ Бем-Баверк Е. Основы теории ценности хозяйственных благ // Австрийская школа в политической экономии: К. Менгер, Е. Бем-Баверк, Ф. Визер. М., 1992. С. 355.

² См.: Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. 1. М., 1993. С. 83.

³ См.: Быченко Ю.Г., Логинова Л.В. Социальная политика как механизм развития социального потенциала российского общества // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. № 1.

⁴ См.: Круглов С.В. Методологические основы теории мотивации // Вестник Саратовского государственного аграрного университета. 2006. № 5. Вып. 3. С. 77–80.

⁵ Человеческий аспект организаций // Прикладная социология и менеджмент. М., 1998. С. 37–38.

⁶ Карелина И.Л. Совершенствование культуры управления медицинской организации в условиях реформы здравоохранения // Вестник Саратовского государственного аграрного университета. 2006. № 3. Вып. 2. С. 67.

⁷ См.: Баландина Т.М. Социальный механизм управления развитием организационной культуры // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2012. № 2.

С.В. Хвостанцев

ПОКАЗАТЕЛИ РАЗВИТИЯ АДАПТАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА ЧЕЛОВЕКА

В статье дифференцированы и проанализированы концепции, раскрывающие сущность адаптационного потенциала человека в контексте требований модернизации российского общества. Представлен интегрированный подход к содержанию процесса развития адаптационного потенциала человека.

Ключевые слова: человеческий потенциал, адаптационный потенциал человека, социальная оценка, потребности, потребление, интересы, ценности.

S.V. Khvostantsev

INDICATORS OF DEVELOPMENT
OF ADAPTATION POTENTIAL OF A PERSON

Differentiated and analyzed concepts, revealing the essence of adaptive capacity in the context of the requirements of mo-further development of Russian society. Presents an integrated approach to the content development of the adaptive capacity of the person.

Keywords: human potential, adaptive capacity, human rights, social assessment, needs, consumption, interests, values.

Реформа социально-экономической системы России приводит к обновлению условий и социальных принципов организации жизнедеятельности человека, модернизации хозяйственных норм и ценностей общества. В стране, с одной стороны, ужесточаются правила хозяйственной деятельности, обостряется конкуренция, формируются новые специфические требования рынка труда, с другой — повышается уровень индивидуальной свободы, обновляется стиль капитализации человеческих способностей, появляются новые возможности творческой трудовой самореализации. Поэтому необходимо развитие адаптационного потенциала, самостоятельного разрешения социальных и экономических проблем трудоспособного населения. По сути данные изменения следует рассматривать не только как результат формирования возможностей для развития и трудового использования творческого потенциала членов современного общества, но и как процесс развития потребностей в адаптационном потенциале работников, оптимизации трудовых практик в условиях динамичного роста неопределенности хозяйственной системы в целом.

Несложно заметить, что в новых условиях становится особо актуальной проблема развития адаптационного потенциала человека, выявления показателей его оценки. Исследуя данную проблему, необходимо учитывать, что в современных научных источниках принято рассматривать адаптационный потенциал человека на уровне двух концептуальных подходов: теории социальной адаптации и парадигмы человеческого потенциала. Рассмотрим подробнее данные концептуальные подходы, выявим общие подходы исследователей по раскрытию содержания адаптационного потенциала человека, параметров оценки его развития.

В рамках теории социальной адаптации методологически обосновывается процессуальный подход к адаптационному потенциалу человека. В этом контексте социальная адаптация человека понимается как процесс социализации, позволяющий личности приспособливаться к изменениям окружающей среды и комфортно реализовывать собственную хозяйственную деятельность. Данный процесс «служит базой для исследования фундаментальных трансформационных противоречий между сложившимися в результате предшествующего общественного развития социокультурными механизмами, с одной стороны, и формируемыми социальными институтами, функционирование которых представляет свои специфические требования к подобным механизмам — с другой»¹. В рамках указанного подхода адаптационный потенциал человека рассматривается как результат процесса социализации человека и развития его потенциальных адаптивных способностей. Такой процесс активизируется в условиях роста неопределенности системы жизнедеятельности людей. Иссле-

дователи обращают внимание на то, что социальная адаптация, хотя и является результатом всеобщей социализации, имеет ряд специфических черт. Всякий процесс развития адаптационного потенциала предполагает активную оценку внешней среды и самоопределение человека с учетом происходящих внешних изменений и воздействий. Адаптация включает в себя процессы познания, анализа, созидательного деятельного творчества, образовательного и потребительного саморазвития в целях самосохранения собственного существования, недопущения трансформации базовых принципов, функционального развития и профессиональной определенности человека. «Однако наивысшая степень адаптации связана с реализацией другой способности — способности к целеполаганию, а следовательно, и к опережающему отражению действительности (прогнозированию), открывающему возможность изменения окружающего мира сообразно собственным потребностям»².

Таким образом, теории социальной адаптации методологически развивают процессный подход к содержанию развития адаптационного потенциала. Здесь социальная адаптация человека рассматривается, с одной стороны, как механизм стабилизации условий жизнедеятельности каждого из ее членов, с другой — как результат реализации процессов, направленных на формирование потенциальных адаптационных источников общественного социально-экономического развития. Адаптация при таком рассмотрении проявляется в двух формах: отрицательной (комплекс действий человека, направленных на собственное приспособление, защиту от факторов внешней среды, противостояние им, реализации стратегий самосохранения привычных хозяйственных отношений), а также положительной (комплекс действий человека, направленных на необходимое ему изменение окружающей социальной среды). Обе формы адаптации являются реакцией субъектов труда на изменения внешней социальной среды функционирования человека. Теория социальной адаптации имеет ряд недостатков, связанных, прежде всего, с тем, что они акцентируют внимание на динамике изменения адаптивных практик, абстрагируясь от оценки конкретных показателей адаптивного потенциала. Отсутствуют в данных теориях и попытки оценить сам адаптивный потенциал, уточнить показатели его развития. Исследователи не раскрывают отличительные черты развития адаптивного потенциала человека в современных условиях общественных трансформаций.

Частично указанные недостатки устраняются в рамках парадигмы человеческого потенциала, где доказывается, что новая система социально-экономических отношений предполагает системное развитие адаптационного потенциала трудоспособного населения, формирование новых трудовых ценностей, потребностей, интересов и способностей работников в процессе приспособления к изменениям во внешней социальной среде³. Адаптация здесь рассматривается двойственно: во-первых, как проявление определенного уровня развития трудовых ценностей, потребностей, интересов; во-вторых, как внешнее выражение трудовой капитализации адаптивных способностей акторов. Данное направление проявляется в следующем: 1) приспособление ко всякого рода изменениям; 2) ведение гибкой, постоянно обновляющейся хозяйственной деятельности; 3) оценка спроса и предложения на рынке труда; 4) мотивации к саморазвитию, ведение мониторинга изменений человеческого капитала; 4) продажа собственных профессиональных способностей к труду.

Исследователи констатируют, что адаптационный потенциал служит компонентом общей системы человеческого потенциала индивидов. В данном контексте человеческий потенциал расширяет свое содержательное проявление⁴. Наряду с традиционными знаниями, умениями и навыками, трудовыми способностями личности человеческий потенциал также отражает трудовые ценности, разделяемые нормы, коммуникации; «понимание речи, умение говорить, чтение, письмо; счет; внутриличностные навыки (мотивацию (настойчивость), «обучение учению» и самодисциплину (включая саморегулируемые стратегии обучения), способность делать выводы на основе соответствующего набора этических ценностей и целей жизни)»⁵. Человеческий потенциал — это широкое понятие, характеризующее общий комплекс способностей человека. Он структурно состоит из следующих частей: личностный потенциал, трудовой потенциал, адаптационный потенциал, человеческий капитал, культурный капитал, биологический капитал. Адаптационный потенциал человека характеризуется двойственной системой показателей: 1) адаптивного трудового сознания (потенциальная форма адаптивных способностей); 2) адаптивного трудового поведения (капитализированная форма адаптивных способностей). Рассмотрим адаптивное трудовое сознание как показатель развития адаптационного потенциала человека.

Трудовое сознание — это высшая, свойственная людям форма общего, конкретизированного, целесообразного отражения окружающей его материальной и духовной среды. Основная форма проявления трудового сознания связана со стилем речевого обеспечения в процессе хозяйственной деятельности, а также способностями человека мыслить, анализировать, осознавать, оценивать трудовую действительность. Трудовое сознание является подсистемой экономического сознания. Обе категории характеризуются процессом систематизации знания, способностью анализировать внешний трудовой процесс, познавать и использовать в повседневной жизни социально-экономические законы и закономерности. Данные категории отражают определенный уровень социокультурного развития человека и определяют мотивационные основы приспособления к хозяйственной деятельности личностей, изменение статуса тех или иных групп населения. Если содержание экономического сознания отражает всю систему социально-экономических отношений, то содержание трудового сознания обусловлено только трудовыми отношениями, отношениями собственности, влияющими и определяющими динамику развития трудового взаимодействия работников. «Экономическое сознание включает в себя совокупность соответствующих знаний, оценок, мотивов, ценностей, настроений, установок, овладевших умами людей и ориентирующих их в реальной жизни»⁶. Можно констатировать, что трудовое сознание выступает компонентом и одновременно разновидностью проявления экономического сознания. Трудовое сознание можно рассматривать как основной системный параметр оценки всякого адаптивного потенциала человека к реализации трудовой деятельности. Его можно оценивать по нескольким относительно узким показателям, наиболее важные из которых ценности, потребности, интересы, применяемые методы саморегуляции. Данные показатели определяют различные формы и стили трудового поведения работников, а также характеризуют способности к адаптации и приспособлению к изменяющейся среде социально-экономического функционирования человека.

Трудовые ценности включают набор эмоционально окрашенных представлений и суждений субъектов трудового взаимодействия о важности труда как

способа достижения цели, направленной на возможность удовлетворения потребностей. Комплекс трудовых ценностей человека является результатом двойственных процессов. С одной стороны, трудовые ценности формируются в процессе деятельности человека, вырабатываются в форме личностных представлений и пониманий, качественных характеристик, позволяющих оценивать значимость явлений и предметов окружающей действительности; с другой стороны, они отражают представления и понимания, заимствованные из окружающей человека культуры и идеологии, являются результатом идеологической пропаганды, систем обучения и информационных средств общества.

Необходимо отметить, что потребности представляют собой исходную основу и фактор развития всей системы трудового сознания. Потребности — это основные нужды человека, необходимые для его поддержания и развития. Всякий набор потребностей служит побудителем человеческой социальной активности, в т.ч. в трудовой сфере. Таким образом, становление и развитие потребности вызывает у человека, с одной стороны, формирование ощущаемого и осознаваемого состояния новой неудовлетворенной нужды и дискомфорта, а с другой — становление побуждающего мотива к социальной адаптации и активности (в т.ч. и трудовой). Новая потребность создает условия необходимости адаптации в целях устранения новой неудовлетворенности⁷. Сами потребности не являются автоматической причиной адаптивного трудового действия. Они могут лишь направлять, определять и корректировать адаптивную деятельность человека. Одновременно потребности вызывают у человека мотив трудовой активности, создают необходимость оценки внешних и внутренних условий реализации трудовой деятельности, определяют трансформации его социально-экономических интересов. Социальные и экономические интересы зависимы от развития институциональной, а также социокультурной среды общества и реализуются в процессе социально-трудового взаимодействия трудоспособного населения. По сути социальные и экономические интересы определяют активность и адаптивность труда, способствуют формированию субъективной необходимости реализации трудовой деятельности для обеспечения удовлетворения потребностей индивидов и их семей. Каждый трудоспособный субъект является частью общества, профессиональных групп, семьи, хозяйственных организаций и не может в своей деятельности руководствоваться только собственными индивидуальными интересами. Субъекты вынуждены учитывать, а также принимать интересы общества, организации, семьи, других людей, адаптироваться и формировать компромиссный стиль хозяйственных действий, согласованный с действующими в социальном пространстве ценностями, нормами, принципами, отклонение от которых ведет к конфликтам интересов⁸.

Потребности и социально-трудовые интересы представляют основу развития трудовой активности и адаптивности личности. Трудовая адаптация служит результатом роста потребности в виде социально-трудовых интересов работников. Трудовая деятельность, адаптация поведения направлены в конечном итоге на удовлетворение потребностей, а также на реализацию социальных и трудовых интересов. Поэтому показатели оценки всяких форм трудовой активности, в т.ч. и адаптации, могут рассматриваться на уровне общества, организации, группы. Они вмещают в себя, прежде всего, потребности (нужды), интересы, ценности человека. А. Кайе в этой связи отмечает, что потребности формируют трудовые интересы, а также определяют адаптивную рациональность поведения субъекта.

Социальные и экономические потребности могут устанавливать «индивидуальный интерес или интерес, обусловленный положением класса в социальной структуре, но в обоих случаях предполагается некоторая рациональность субъекта, понимаемая как связанность выборов»⁹.

Таким образом, концепция человеческого потенциала представляет обоснование адаптивного потенциала человека как формы совокупного потенциала общества. Можно обобщить представленные идеи и конкретизировать важнейшие показатели адаптационного потенциала человека: ценности, которые человек разделяет; ранжированные потребности трудовых субъектов; интересы трудоспособного населения. Данные базовые показатели на практике проявляются в различных методах саморегуляции и самоадаптации человека труда.

В рамках данного подхода именно факторы изменяющейся внешней социальной среды влияют на процесс формирования пониманий, устремлений, адаптивности поведения субъектов. Последнее определяет в свою очередь изменения в системе ценностей, становящихся социальными регуляторами поведенческих практик человека. Необходимость все более частых практик адаптации к внешним изменениям приводит к тому, что объективно обновляется господствующая система ценностей и норм социального взаимодействия. Повторяемость социальных адаптационных взаимодействий формирует новые общие принципы социального взаимодействия, которые, с одной стороны, позволяют регулярно реализовывать практики, направленные на совершенствование общественных отношений, с другой стороны, развивать ценности приспособления. В силу последнего для индивида нормы адаптации становятся привычной мерой его экономического поведения, а для общества они уже выступают в виде базовых параметров оценки поведенческих практик. В процессе осознания, освоения и опривычивания социальных норм адаптации они становятся факторами внутренних трудовых побуждений людей. При этом социальные нормы трудовой адаптации развиваются в силу того, что: а) они необходимы для подавляющего большинства работающего населения для сохранения собственного профессионального статуса; б) реализация данных норм выгодна (полезна) практически для всех работников хозяйственных организаций общества. В соответствии с формированием общественных и внутриорганизационных ценностей хозяйственной адаптации вырабатываются адаптивные способности отдельных групп людей. С данных позиций и должны оцениваться процессы инновационных преобразований в обществе и в отдельных организациях, коллективные и групповые трудовые действия. Последние соотносятся с системой социальных норм трудовой организации и общества. На основе сочетания и взаимодействия личного интереса, потребностей, ценностей и социальных норм складывается система мотивации адаптивной трудовой деятельности и соответствующий тип адаптивного трудового сознания.

Концепция человеческого потенциала не лишена недостатков. Во-первых, исследователи абстрагируются от процессов развития адаптивного потенциала человека, не представляют этапы и пути оптимизации данных процессов. Во-вторых, в данном подходе размыты показатели адаптивного потенциала человека, а также индикаторы его внешнего проявления. В-третьих, авторы не исследуют специфику трудовой капитализации данного потенциала в современных условиях перехода российского общества на инновационный тип развития.

Для преодоления недостатков теории социальной адаптации и концепции человеческого потенциала представим интеграционный подход к раскрытию содержания адаптивного потенциала.

В рамках интеграционной методологии адаптивный потенциал человека — это вид совокупного человеческого потенциала, характеризующийся интеллектуально-образовательными, профессиональными способностями и возможностями субъектов реализовывать субъективно осмысленную, целевую социально-экономическую деятельность по адаптации к изменениям социальной и экономической среды человеческой жизнедеятельности. Адаптационный потенциал человека формируется в результате процессов социализации и представляет собой совокупность способностей, возможностей человека приспосабливаться к изменяющейся социально-экономической среде и имеет двойственное сущностное проявление: 1) трудовые ценности, потребности и интересы, определяющие способности и мотивацию человека к адаптивной хозяйственной активности; 2) объективные возможности трудоспособного населения приспосабливаться к изменяющейся внешней среде, вести адаптивную хозяйственную деятельность.

Адаптивный потенциал человека деятельно проявляется в трех формах: 1) отрицательной, направленной на собственную адаптацию в целях защиты от факторов внешней среды, реализации стратегий самосохранения; 2) положительной, направленной на необходимое изменение окружающей социальной среды; 3) комплексной, направленной как на собственную адаптацию, так и на адаптивное изменение внешней среды.

Параметры развития адаптивного потенциала человека имеют качественное проявление и состоят из двух подсистем: 1) социально-экономический адаптивный потенциал (уровень развития адаптивных потребностей, потребления, интересов населения); 2) социально-культурный адаптивный потенциал (адаптивность образования, профессионализма, субъективных ценностей, норм приспособленческого взаимодействия).

Адаптационный потенциал человека может оцениваться на уровне двух подсистем: 1) оценка адаптивного трудового сознания (анализ потенциальных способностей к адаптации); 2) оценка адаптивного трудового поведения (анализ реализации адаптивных способностей в процессе труда, реализация его в форме адаптивного человеческого капитала).

Повышение адаптивного потенциала представляет собой масштабный процесс социокультурного развития человека, сопровождающийся формированием комплексов адаптивных интересов: индивидуального социально-трудового интереса (на основе индивидуальных социально-трудовых потребностей человека), коллективного (на основе организационных, семейных социально-трудовых потребностей человека), общественного (на основе общественных социально-трудовых потребностей человека).

Развитие человека отражается в совершенствовании его социальных ценностей, трансформации значимости и общественной важности явлений и предметов относительно потребностей общества. Ценности определяют стиль и необходимость потребления. После реализации (осуществления потребительской актуализации) системы потребностей человека во внешней социальной среде происходит формирование мотива по дальнейшей трудовой активизации, направленной на дальнейшие потребительские действия (бездействия). Итоги анализа внешней социальной среды, а также стремление к достижению удовлетворения потребности выступают факторами выработки мотива трудовой активности и

адаптивности как конечного результата проявления трудового сознания. Мотив трудовой адаптации представляет собой, с одной стороны, проявление возможностей потребительного достижения человека в его внешней социальной среде; с другой — это проявление нужды к достижению возможности удовлетворения потребности; с третьей — готовность актора совершать акт трудовой адаптации в соответствии с имеющимися потенциальными способностями и возможностями.

По мере становления информационного общества роль ценностей, потребностей и интересов акторов как параметров адаптационного потенциала человека будет возрастать. Повышение роли инновационного ресурса приводит к трансформации не только системы ценностей акторов труда, но и совершенствованию всего комплекса социально-трудовых отношений, росту потребности в интеллектуальном творческом труде, а также престижа инновационного труда. В условиях возрастающего значения инновационных ресурсов в организациях ценность новаторства, нормы научного и образовательного трудового поведения представляют собой важный элемент трудового адаптивного сознания субъектов труда. Ценность проявляется как свойство, характеризующее возможность и необходимость человека достигать определенных целей и удовлетворять определенным образом собственные потребности. Постоянные инновационные общественные преобразования трансформируют ценности. Обновляется вся система представлений социальных субъектов о средствах и целях жизнедеятельности, расширяются представления об основных способах достижения результатов экономической деятельности.

Сегодня ценности не только несут конкретно-исторический характер, но и служат фактором социального приспособления к динамично изменяющимся условиям взаимодействия людей. Ценностные отношения трансформируются тогда и в той мере, в какой субъект труда обнаруживает проблематичность статичности процессов удовлетворения собственных потребностей. Можно выдвинуть гипотезу о существовании следующей закономерности: развитие факторов торможения процессов удовлетворения потребностей населения сопровождается ростом ценности адаптации экономического поведения всех хозяйственных субъектов общества. Практика торможения удовлетворения потребностей населения объективно приводит к росту общественной ценности способности к приспособлению, к адаптивным изменениям поведения самого работника. В конечном итоге данные трансформации влекут не только рост гибкости в системе поведенческих практик акторов, но и адаптацию самого процесса удовлетворения материальных и духовных потребностей.

¹ Голуб О.Ю. Социальные механизмы адаптации на российском рынке труда. Саратов, 2002. С. 78.

² Поляков И.В. Адаптационные основы экономического поведения тружеников. Саратов, 2004. С. 8.

³ См.: Баландина Т.М., Быченко Ю.Г. Развитие потенциала работников современных предприятий // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2009. № 1 (25). С. 26–30.

⁴ См.: Алимова Л.Ш. Подходы к анализу человеческого потенциала в постиндустриальной экономике // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2009. № 5. С. 10.

⁵ Алимова Л.Ш. Активизация человеческого потенциала как фактор экономического развития: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2009. С. 34.

⁶ Тощенко Ж.Т. Парадоксальный человек. М., 2001. С. 126.

⁷ См.: Быченко Ю.Г., Лопухин В.Ю. Человеческий фактор экономики в условиях перехода общества на инновационный путь развития // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1 (26).

⁸ См.: Логинова Л.В. Социальный механизм институционализации интересов субъектов экономического действия России: теория, методология и практики функционирования. Саратов, 2009. С. 64.

⁹ Кайе А. Интересна ли социология интереса? // Современная зарубежная социология (70–80-е годы). М., 1993. С. 64.

ЭКОНОМИКА

Н.В. Найденова

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ОГРАНИЧЕНИЯ РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматриваются основные экономические факторы, ограничивающие рост российской экономики: ухудшение качества и структуры основного капитала в промышленности, снижение внутреннего потребительского спроса.

Ключевые слова: факторы экономического роста, основной капитал, износ основного капитала, потребительский спрос.

N.V. Naidenova

ECONOMIC FACTORS LIMIT THE GROWTH OF THE RUSSIAN ECONOMY

The article discusses the main economic factors that limit the growth of the Russian economy: deterioration in the quality and structure of fixed capital in industry, the decline in domestic consumer demand.

Keywords: factors of economic growth, fixed capital, the consumption of fixed capital, consumer demand.

Экономический кризис 2014–2015 гг. часто связывают с падением мировых цен на нефть и применением экономических санкций. Конечно, влияние внешних воздействий на нашу экономику не следует недооценивать. Однако замедление темпов роста российской экономики началось еще в 2011 г., т.е. до внешних шоков.

В научной экономической среде нет единодушия по поводу причин кризиса 2014–2015 гг. Одни ученые считают, что кризисные явления в России наблюдаются постоянно с конца 1990-х гг. и видят причины в экономической системе. «Причем это не кризис экономики в общепринятом понимании, а кризис системы управления — потеряна управляемость экономикой, выбрана крайне несовершенная модель развития страны»¹. Другие доказывают, что цикличное развитие (чередование рецессий и экспансий) присуще не только рыночным, но и плановым экономикам. Так, С.В. Смирнов прослеживает траекторию развития российской экономики с конца 1920-х гг. до нынешнего времени и отмечает 8 рецессий в экономике РСФСР². В постсоветский период российская экономика стала открытой для мировых рынков и потому очень чувствительной к внешним шокам. Верной представляется точка зрения, согласно которой рецессия 2015 г.

© Найденова Наталья Владимировна, 2017

Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики (Саратовская государственная юридическая академия)

в отличие от двух предыдущих кризисов вызвана не внешними, а внутренними факторами³. Ученые указывают на ошибки экономической, антикризисной политики, подчеркивают необходимость смены модели роста. Наиболее убедительные аргументы приводят те, кто считает, что «модель спроса» в период 2000–2015 гг. в ее истинном смысле не использовалась⁴. Поскольку среди причин российской инфляции преобладают немонетарные факторы (прежде всего, рост энергетических тарифов⁵), то дополнительное давление на спрос окажет самое негативное воздействие на экономику. Что касается «модели предложения», предполагающей отказ от государственного стимулирования совокупного спроса, то, по меткому замечанию С.С. Губанова, ей по сути прикрывается призыв к откату к хаосу и беспределу 1990-х гг.⁶ В 2012–2014 гг. вместо радикальных мер промышленной политики и нового индустриального развития в России усилилась монетаристская политика, нацеленная на вывоз капитала и пополнение спекулятивных доходов за счет девальвации рубля.

Хотя девальвацию часто рассматривают как стимул экономического роста, мы разделяем точку зрения о противоречивости ее влияния на экономику. С одной стороны, под влиянием девальвации рубля цены и издержки в валютном выражении относительно торговых партнеров снижаются, что повышает конкурентоспособность отечественной продукции, создавая стимулы к росту экспорта в выпуске и снижению доли импорта во внутреннем спросе. С другой стороны, под ее влиянием произошло резкое подорожание импортных продуктов, сокращение импорта, особенно инвестиционных товаров; повышение уровня инфляции, приводящее к падению совокупного спроса; падение кредитных рейтингов, снижение инвестиционной активности, повышение процентных ставок, препятствующих развитию бизнеса; подавление потребительского спроса стремительным ростом цен. Однако, даже если преобладают стимулирующие факторы, они лишь помогают сформировать условия для роста производства в будущем. Для реализации этих условий, превращения возможности в действительность экономике потребуется длительный период восстановления и перехода к экономическому росту.

Девальвация рубля и повышение процентных ставок в 2014 г. отразились на качестве экономического роста и в 2015 г. привели к отрицательной его динамике. Рентабельность активов в IV квартале 2014 г., по сравнению тем же периодом 2013 г., снизилась: в обрабатывающих производствах с 4,94 до 2,35%; в производстве машин и оборудования — с 3,51 до 1,32%⁷. Ухудшение экономической эффективности обрабатывающей промышленности, и особенно производства машин и оборудования, крайне неблагоприятно для нашей экономики. Если в 2000-е гг. основным фактором роста российской экономики был сектор услуг, развивавшийся за счет сырьевой ренты, то в настоящее время без диверсификации экономики, ослабления сырьевой зависимости, ускорения роста обрабатывающей промышленности, в т.ч. машиностроения и станкостроения, восстановление роста ВВП невозможно. Не лишним будет вспомнить забытый в последнее время закон преимущественного роста производства средств производства, по сравнению с ростом производства предметов потребления, открытый К. Марксом в процессе исследования условий расширенного воспроизводства. Игнорирование объективных законов воспроизводства приводит к экономической отсталости производительных сил, к нарушению воспроизводственных пропорций, и, следовательно, экономическому спаду.

Факторы, определяющие рост экономики страны, можно разделить на политические и экономические. В рамках данной статьи не рассматривается влияние политических факторов (борьба с коррупцией, защита прав собственности и укрепление института частной собственности, независимость суда). Среди экономических факторов, ограничивающих восстановительный и экономический рост современной российской экономики, проанализируем два наиболее значительных:

отставание в качестве и структуре основного капитала в промышленности, снижение внутреннего потребительского спроса.

Отставание в качестве и структуре основного капитала в промышленности.

Функционирующий в российской промышленности основной капитал сформировался в соответствии с экспортно-ориентированной моделью воспроизводства, его качество и структура не отвечает современному техническому уровню.

Нарушение воспроизводства основного капитала, как известно, произошло в 1990-е гг. После финансового кризиса 1998 г. показатели воспроизводства основного капитала достигли катастрофически низкого уровня. Начиная с 2000-х гг. они стали улучшаться, но к моменту следующего финансового кризиса (2008 г.) не достигли даже низкого дореформенного уровня начала 1990-х гг. Для восстановления экономики и перехода к экономическому росту необходимы не только высокие показатели ввода основного капитала, но и реальное его обновление. Структура прироста основного капитала отражает экспортно-сырьевую ориентацию российской экономики. Наиболее интенсивно процесс его обновления проходил в отраслях добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, а также в отраслях, ориентированных на внутренний потребительский спрос. Несомненно, положительные тенденции просматриваются в том, что в российской промышленности появились производства с высокой долей новых высокотехнологичных мощностей. Так, с 2009 по 2013 г. доля новых мощностей составила в производстве видеомониторов и видеопроекторов — 100%; легковых автомобилей — 45%; мотоциклов — 40%; мяса и субпродуктов — 35%; пластмасс — 31%; полимерных труб и шлангов — 29%; холодильников и морозильников — 29%; грузовых вагонов — 25%⁸. Однако в отрасли, производящие средства производства, направлялись самые незначительные инвестиции. В некоторых высокотехнологичных отраслях, таких как гражданское авиастроение, производство троллейбусов, электродвигателей, антибиотиков, новые мощности практически не вводились. Таким образом, в целом процесс ввода основного капитала носил «точечный» характер, осуществлялся недостаточно интенсивно и не позволил вести комплексную модернизацию производства. Вместе с тем выбытие основного капитала по износу и его ликвидация оставались низкими, что негативно отражалось на среднем возрасте производственных мощностей, на продолжительности сроков их службы.

Проблема измерения степени износа основного капитала, сроков его службы, особенно активной части, очень актуальна для современной России. По данным Росстата, степень износа основных фондов в Российской Федерации на конец 2014 г. составляла 49,4%. За 2015 г. ситуация несколько улучшилась и данный показатель снизился до 47,7%⁹, однако этого еще недостаточно для структурных изменений в экономике.

Со второй половины XX в., когда не столько физический, сколько моральный износ стал определять сроки эффективного использования активной части основного капитала, в развитых экономиках существенно сократилось время, за которое оборудование должно быть амортизировано. Степень физического и морального износа оценивается путем сопоставления фактического и нормативного сроков службы оборудования. Нормативные сроки работы оборудования в современных условиях не превышают 10 лет.

Данные, представленные Росстатом о возрастной структуре производственного оборудования в российской промышленности, свидетельствуют о разрушении ее материально-технической базы и деградации основного капитала на протяжении длительного времени. В 1970 г. средний возраст производственного оборудования составлял 8,42 лет, при этом оборудование в возрасте до 5 лет составляло 40,8% от всего оборудования и более 20 лет — 8,3%. В 1990 г. эти показатели составили — 10,8 лет; 29,4% и 15,0% соответственно, что свидетельствовало о значительном износе и старении основного капитала. В 2004 г. средний возраст производственного оборудования был равен 21,2 лет; оборудование в возрасте до 5 лет составило 8,6%; до 6–10 лет — 5,1%; более 20 лет — 51,5% от всего оборудования¹⁰. Начиная с 2005 г., Росстат публикует лишь данные о среднем возрасте машин и оборудования: за период с 2005 – 2012 гг. он снизился с 19,3 до 13,3 лет¹¹. Такая статистика ставится под сомнение учеными: «...при коэффициенте выбытия основных фондов в экономике на уровне 1% средний возраст оборудования в 2003–2012 гг. должен идти по нарастающей, а не убывающей траектории»¹². «...Попытки Росстата представить картину полного разрушения материально-технической базы как процесс ее стабилизации крайне вредны, Подмена значащих показателей «бухгалтерскими» затрудняет реальную оценку положения и принятие эффективных решений на всех хозяйственных уровнях»¹³. Беспрецедентный физический и моральный износ основного капитала в российской промышленности вызывает необходимость перманентных переоценок основного капитала на предприятиях с целью восстановления амортизационной базы. Это позволяет предприятиям при реально изношенном и устаревшем оборудовании пополнить амортизационные отчисления, повысить залоговую стоимость амортизируемого имущества при оформлении банковского кредита. Такие процедуры позволяют улучшить состояние основного капитала лишь «на бумаге».

Но даже при использовании «завуалированных» статистических показателей картина складывается неутешительная: к 2013 г. основной капитал в промышленности России не прошел «точку восстановления». Мощности обрабатывающих производств составляли 95% от уровня 1991 г. И что особенно негативно с точки зрения необходимости обновления основного капитала — самое значительное отставание произошло в отраслях, производящих средства производства. Производственные мощности предприятий, выпускающих деревообрабатывающие станки, за период 1991–2013 гг. сократились в 25 раз, металлообрабатывающих станков — в 12 раз; тракторов — в 8 раз и т.д.¹⁴ Следствием стало сокращение объемов выпуска на предприятиях, производящих технику и оборудование. К примеру, в 2014 г., по сравнению с 1990 г., производство тракторов на гусеничном ходу сократилось в 243,5 раза; бульдозеров — в 19,7; тракторов на колесном ходу — в 13,8; экскаваторов — в 11,9; кузнечно-прессовых машин — в 10,7; металлорежущих станков — в 8,9; деревообрабатывающих станков — в 5,2 раза¹⁵.

Условия, в которых оказалось отечественное машиностроение, складывались на протяжении длительного периода. После кризиса 1990 гг. в российской промышленности было значительное количество незагруженных производственных мощностей, и это не стимулировало предприятия инвестировать в новые мощности. Либерализация рынков, в т.ч. и рынков машиностроения, поставила значительную часть машиностроительных предприятий в крайне невыгодные условия. Имея низкую рентабельность, недоступность к кредитным ресурсам из-за высоких процентных ставок, они не могли составить достойную конкуренцию импортному машиностроению. Развитие отечественного машиностроения, и особенно станкостроения, также тормозила экономическая политика, ориентированная на закупку импортного оборудования и станков для отдельных предприятий. Импортные станки и оборудование, как и все прочие, изнашиваются морально и физически, амортизируются, требуют закупки деталей, узлов, нового оборудования. Это создает постоянную зависимость от импорта. Такая политика стратегически ошибочна, поскольку ее результатом является нарастающее экономическое отставание не только российского машиностроения, но и всей промышленности.

Не оправдались и прогнозы о преимуществах, получаемых от присоединения России к ВТО в 2012 г. Возможно, не стоит переоценивать влияние этого события на торможение российской экономики, но, тем не менее, период начала качественного ухудшения основных макроэкономических показателей приходится именно на вторую половину 2012 г. К сожалению, сбываются прогнозы экономистов, предупреждавших о том, что российская экономика не сможет конкурировать на мировых рынках при таких неблагоприятных для нее условиях присоединения: деиндустриализации, преобладании IV технологического уклада, разрыве между наукой и производством, высоком износе основного капитала.

ВВП, рассчитанный в постоянных ценах, по итогам 2014 г., несмотря на начавшийся финансовый и экономический кризис, увеличился и составил 63 038,4 млрд руб. Однако в 2015 г. он снизился до 61 249,4 млрд руб.¹⁶ Рецессия 2015 г. была отмечена в России дальнейшей деиндустриализацией: объем промышленного производства за январь – август упал на 3,2%, обрабатывающей промышленности — на 4,5%¹⁷. Производство некоторых видов техники и промышленного оборудования продолжало снижаться. Например, по сравнению с 2010 г., в 2014 г. производство тракторов для сельского и лесного хозяйства сократилось с 6,9 до 6,7 тыс. шт.; экскаваторов — с 2 121 до 1 933 шт.; насосов воздушных или вакуумных, компрессоров воздушных или газовых — с 149 до 121 тыс. шт.¹⁸ Тем не менее, в производстве других видов машин и оборудования за тот же период отмечалась положительная динамика. Так, производство металлорежущих станков выросло с 2 832 до 3 345 шт., токарных станков с числовым программным управлением — с 129 до 227 шт., деревообрабатывающих станков — с 3 908 до 4 876 шт., кузнечно-прессовых машин — с 2 218 до 2 550 шт.¹⁹ Эти данные свидетельствуют о позитивных сдвигах в отечественном машиностроении, которые позволят остановить деиндустриализацию российской экономики. И все же нельзя не отметить, что большая часть российских предприятий продолжает работать на оборудовании и технологиях IV технологического уклада, в то время, как передовые экономики переживают неоиндустриализацию, начинают переход от V технологического уклада (широкое внедрение электроники, многофункциональных автоматических линий, роботизация, автомати-

зация цехов и целых предприятий) к VI укладу (нано- и биотехнологии, новые материалы, альтернативные источники энергии, когнитивные технологии). При современном состоянии основного капитала в промышленности России не реально, минуя V уклад, перейти сразу к VI технологическому укладу. Одним из условий такого перехода являются высокотехнологичные производительные силы, при этом особая роль отводится станкостроению. По мере перехода развитых экономических систем к VI технологическому укладу экономическое отставание российской промышленности будет расти, поскольку в рамках IV и V технологических укладов хотя бы существует возможность покупки импортных технологий, а вот технологии VI уклада, к примеру, когнитивные технологии, базирующиеся на интеллектуальном капитале, не могут продаваться, их нужно создавать самим. Ввод основного капитала, применение новой техники, тем более, создание новых технологий требует значительных долгосрочных инвестиций. Чтобы предприятию было выгодно внедрять новую технику и технологии, осуществлять долгосрочные инвестиции, разность между показателем уровня рентабельности предприятия и ставками по долгосрочным кредитам должна иметь положительное значение. Отсутствие долгосрочных кредитов не позволяет вводить современное дорогостоящее оборудование и новые технологии, без которых предприятие будет все более отсталым, неконкурентоспособным, эффективность производства, в т.ч. рентабельность, будет продолжать снижение.

Для устойчивого роста российской экономики необходимо существенное повышение доли инвестиций в основной капитал в ВВП. В 2016 г. этот показатель увеличился, по сравнению с 2015 г., и составил 20,3%²⁰. Однако это в 2 раза ниже аналогичного показателя китайской экономики. Объем инвестиций в основной капитал в ВВП Китая в 2015 г. составлял 45,67%²¹. Учитывая различия в абсолютных объемах ВВП Китая (11, 008 трлн долл.) и России (1, 331 трлн долл.) в 2015 г.²², становится очевиден колоссальный разрыв в уровне инвестиций в основной капитал. Несомненно, это является одним из факторов, позволяющим ВВП Китая устойчиво повышаться, несмотря на глобальные экономические потрясения.

Следующий экономический фактор, ограничивающий восстановительный и экономический рост современной российской экономики, — снижение внутреннего потребительского спроса. Среди причин, определяющих отрицательную динамику потребительского спроса, следует выделить: снижение реальной стоимости труда, повышение потребительской задолженности, повышение склонности к сбережению по причине неуверенности в будущем, в т.ч. из-за нестабильности развития пенсионной системы.

Потребительский спрос — один из элементов структуры конечного спроса, имеющий огромное воздействие на функционирование рыночной экономики. Он складывается из конечных потребительских расходов домашних хозяйств, получающих доходы в виде оплаты наемного труда, социальных трансфертов, доходы от капитала и собственности. В нашей стране потребительский спрос населения формирует меньшую долю конечного спроса, по сравнению с США, Японией, Индией, Турцией, Бразилией, Мексикой, но большую, по сравнению с Китаем. Следует заметить, что за последние десятилетия в России расходы домашних хозяйств на конечное потребление и их доля в валовом сбережении выросли. Однако при сохранении высокого уровня инфляции конечный спрос повышался преимущественно номинально. Экономический кризис 2014–2015 гг.

вызвал значительное сокращение реальных доходов населения, в частности заработных плат (и в бюджетном, и частном секторах) и пенсий. В 2014 г. они снизились на 0,7 п.п., а в 2015 г. — уже на 3,2 п.п.²³ Падение реальных доходов привело к сокращению потребления всех экономических благ: от предметов длительного пользования до продуктов питания.

Неуверенность домашних хозяйств, связанная с экономическим кризисом, девальвацией рубля, нестабильность развития пенсионной системы привели к повышению склонности к сбережению. Известно, что сбережения, возникающие при уровне располагаемого дохода, не ниже уровня расходов на автономное потребление, увеличиваются по мере роста дохода. Однако в реалиях российской экономики склонность к сбережению не всегда повышается вместе с ростом дохода. Мотивом повышения сбережений многих домашних хозяйств в России является неуверенность в будущем, а не стремление к удовлетворению вторичных потребностей, когда первичные потребности полностью удовлетворены. Это объясняет ситуацию, сложившуюся в 2014–2015 гг., когда на фоне сокращения реальных доходов и обвального падения внутреннего потребительского спроса норма сбережений выросла до 23, 7% от ВВП, превысив норму накопления на 3 п.п.²⁴ С одной стороны, можно отметить положительное последствие повышение нормы сбережений в виде сдерживания инфляции, а с другой стороны, из-за отсутствия механизма трансформации сбережений в инвестиции ее повышение вернуло российскую экономику к позиции чистого кредитора остального мира, когда 85–90% сбережений используется на накопление, а остальные инвестируются за границей. Без создания такого механизма невозможно достичь устойчивого экономического роста.

В 2016 г. ВВП России, рассчитанный в постоянных ценах, снизился по отношению к 2015 г., составив 61 097, 5 млрд руб.²⁵ Вместе с тем проведение в 2015–2016 гг. Банком России умеренно жесткой кредитно-денежной политики, направленной на повышение стабильности финансовой системы, привело к положительным результатам. По сравнению с 2015 г. (12, 9%), инфляция снизилась и составила в декабре 2016 г. 5,4%.²⁶ Снижение ключевой ставки в 2015–2016 гг. привело к понижению банковских процентных ставок в номинальном выражении. С III квартала 2016 г. банки начали постепенно смягчать условия кредитования. Несмотря на неоднородность воспроизводственной динамики в различных отраслях российской экономики, в 2016 г. она постепенно перешла к фазе восстановительного роста. Благодаря снижению долговой нагрузки и постепенному смягчению условий кредитования инвестиционная активность стала медленно восстанавливаться. Однако говорить о том, что произошли фундаментальные, необратимые структурные изменения, пока рано.

¹ Кац И.Я. О первоочередных антикризисных мерах // Экономист. 2015. № 5. С. 14.

² См.: Смирнов С.В. Экономический рост и экономические кризисы в России: конец 1920-х годов — 2014 г. // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 28–47.

³ См.: Мау В. Социально-экономическая политика России в 2014 г.: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 12; Смирнов С.В. Указ. раб. С. 46; Медведев Д. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 7.

⁴ См.: Дасковский В., Киселев В. Состояние экономики и его адекватное измерение // Экономист. 2015. № 11. С. 7.

⁵ О проблеме повышения тарифов в электроэнергетике как фактора инфляции издержек см.: Найденова Н.В. Российская электроэнергетика: после реформы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 5. С. 133–140.

⁶ См.: Губанов С.С. Системный кризис и выбор пути развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2 (38). С. 33.

⁷ См.: *Ершов М.В.* Возможности роста в условиях валютных провалов в России и финансовых пузырей в мире // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 36.

⁸ См.: *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Производственные мощности российской промышленности: потенциал импортозамещения и экономического роста // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 9.

⁹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/# (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁰ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b05_13/lssWWW.exe/Stg/13-19.htm (дата обращения: 10.03.2016).

¹¹ URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B13_56/lssWWW.exe/Stg/05-03.doc (дата обращения: 10.03.2016).

¹² *Дасковский В.Б., Киселев В.Б.* Указ. раб. С. 11.

¹³ Там же. С. 13.

¹⁴ См.: *Замараев Б.А., Маршова Т.Н.* Указ. раб. С. 6.

¹⁵ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/natura38g.htm; http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/god10.htm (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁶ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab2.htm (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁷ См.: *Миронов В.В.* Российская девальвация 2014–2015 гг.: падение в пропасть или окно возможностей? // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 27.

¹⁸ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/god10.htm (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁹ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/god10.htm (дата обращения: 20.02.2017).

²⁰ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения: 20.02.2017)

²¹ URL: http://www.theglobaleconomy.com/rankings/Capital_investment/ (дата обращения: 20.02.2017).

²² URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD?view=chart> (дата обращения: 17.02.2017).

²³ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/ (дата обращения: 21.02.2017).

²⁴ См.: *Борисова И.* и др. Российская экономика под гнетом санкций и дешевой нефти // Вопросы экономики. 2016. № 7. С. 30.

²⁵ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab2.htm (дата обращения: 20.02.2017).

²⁶ URL: http://www.cbr.ru/statistics/infl/Infl_01012017.pdf (дата обращения: 21.02.2017).

А.Е. Шкрябина

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

В статье анализируются основные области реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства; выявляются объективные предпосылки сложившейся расстановки приоритетов; выделяются некоторые проблемы использования инструментов. Особое внимание уделяется отраслям, обладающим высоким потенциалом развития.

Ключевые слова: диверсификация экономики, государственно-частное партнерство, концессия, инфраструктурный кризис, индекс конкурентоспособности путешествий и туризма.

A.E. Shkriabina

PERSPECTIVE DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

In the article are analyzed some scopes of public-private partnership, identified objective reasons of prevailing prioritization, identified main problems. Particular attention is given to industries with potential of economic growth.

Keywords: diversification of the economy, public-private partnerships, concession, infrastructure crisis, the Travel and Tourism Competitiveness Index.

Устойчивый экономический рост, не зависящей от цен на энергоносители, преодоление инфраструктурного кризиса и диверсификация экономики — первоочередные задачи, стоящие перед Правительством РФ, реализация которых ввиду ограниченности бюджетных ресурсов невозможна без привлечения дополнительных источников финансирования. В этой связи залогом успеха может послужить привлечение ресурсов и разработок частных инвесторов. Такое официально закрепленное сотрудничество государства и частного бизнеса на принципах публичности и равноправия, позволяющее не просто объединить финансовые ресурсы сторон, но и повысить эффективность реализации инфраструктурных, инновационных и иных проектов получило название государственно-частного партнерства (ГЧП). В современной науке не сложилось единого определения, что предопределено разнообразием форм реализации ГЧП. Последнее является, скорее, достоинством, поскольку позволяет трансформировать сотрудничество в зависимости от области применения, потребностей сторон и используемого инструментария.

Несмотря на то, что переоценка ценности института государственно-частного партнерства и активация к нему интереса в России произошла в конце XX — начале XXI в., история его функционирования насчитывает не одно столетие. Однако широкое распространение ГЧП получило во второй половине XIX в. Большая часть подобных проектов реализовывалась на основе договора концессии, под которым понимался специальный вид договора представителей государственных органов и предпринимателей по передаче государством на определенных условиях исключительных прав по получению доходов с объектов государственной собственности. На основании концессионных соглашений были построены первая железная дорога, металлургический завод на Донбассе, проложены телеграфные провода и телефонные сети.

Таким образом, исторически объекты транспортной инфраструктуры для России были одним из приоритетных направлений развития ГЧП. Не случайно возрождение подобного партнерства началось именно в этой области: технологический износ, недофинансирование отрасли, рост расходов на содержание потребовали скорейшего поиска источников внебюджетных средств и предопределили привлечение частного бизнеса. Все это обусловило реализацию пилотных государственно-частных проектов именно в сфере модернизации транспортной инфраструктуры: строительство платной внутригородской автомагистрали «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге, платных участков федеральной трассы М4 «Дон», соединяющих Москву, Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодар и Новороссийск и др.

Аналогичные проекты осуществляются и в сфере воздушного и железнодорожного сообщения. Так, первые концессионные соглашения были заключены в отношении аэропорта «Пулково» с участием администрации Петербурга, ВТБ, Fraport Group, ОАО «Аэропорт Пулково». Позднее были приняты решения распространить опыт ГЧП и на московские аэропорты, поскольку бюджетных денег для выполнения государством всех проектов явно недостаточно. В железнодорожной отрасли готовится к строительству высокоскоростная железнодорожная магистраль Москва — Казань, позволяющая преодолевать расстояние в 820 км за 3,5 ч. Реализация проекта стоимостью более 1 трлн руб. планируется российскими компаниями с привлечением китайских технологий. Подписание

меморандума о сотрудничестве состоялось 8 мая 2015 г. в присутствии В.В. Путина и Си Цзиньпина.

Безусловно, повышенное внимание к транспортной инфраструктуре обусловлено ее способностью влиять на экономические показатели в целом. Современные скоростные железнодорожные магистрали и авиасообщение — залог успешного развития многих отраслей особенно в масштабах нашей страны. «Наибольший рост экономики наблюдается там, где инфраструктурные инвестиции составляют от 6% до 8% ВВП страны. В тех государствах, где расходы на инфраструктуру составляют 3–4% от ВВП (в эту группу попадают большинство стран Западной Европы и, как ни странно, Россия), экономический рост оказывается умеренным или отсутствует»¹.

В то же время коммунальная сфера и защита окружающей среды обладают едва ли не меньшей потребностью и небольшим потенциалом в привлечении внебюджетных источников финансирования. Внедрение инструментов долгосрочного тарифного регулирования всех коммунальных предприятий позволит предприятиям рассчитывать минимум на 5% защищенной прибыли. Таким образом, сферу ЖКХ сегодня можно оценить как рынок со стабильным спросом, защищенным уровнем прибыли и значительным потенциалом роста. Все это позволяет привлечь к модернизации систем водоснабжения и водоотведения, строительству очистных сооружений и переработке отходов частных инвесторов, заинтересованных в использовании высокоэффективных технологий. Одним из примеров ГЧП, планируемых к реализации в сфере переработки ТБО, является проект завода в Левашово под Санкт-Петербургом. Результатом соглашения будет современное производство, позволяющее решить проблему утилизации отходов при невысокой себестоимости переработки, обеспеченное стабильным спросом.

Дальнейшее возведение новых комплексов по вторичному использованию сырья и переработке отходов, передача в концессионное управление частному бизнесу низкоэффективных унитарных предприятий способны трансформировать одну из самых депрессивных отраслей в современную динамично развивающуюся.

Еще одним перспективным направлением ГЧП, требующим скорейшего создания необходимой инфраструктуры, является развитие внутреннего туризма и еще более амбициозная задача — увеличение потоков иностранных туристов. В соответствии с Индексом конкурентоспособности путешествий и туризма, который рассчитывается аналитической группой Всемирного экономического форума в Давосе, Российская Федерация по данным на начало 2015 г. заняла 45-е место в общем рейтинге стран². Наибольшее количество баллов Россия набрала по естественным и культурным объектам наследия (заняв соответственно 4-е и 10-е места). Негативную оценку заслуживали инфраструктура наземного и водного транспорта (92), неблагоприятный деловой климат (109-е место) и уровень безопасности (126-е место). В то же время, по сравнению с рейтингом стран, опубликованным в 2013 г., Российская Федерация поднялась на 18 позиций (с 63-го места на 45-е). Однако такой рост произошел главным образом за счет снижения курса национальной валюты: цены стали более конкурентоспособны на внешнем рынке туристических услуг. Следовательно, Россия может предложить внутренним и внешним туристам разнообразие культурных и природных объектов, по своей ценности не уступающих лидерам туризма по достаточно конкурентоспособным, по сравнению с мировыми, ценам. Это предоставляет

шанс перераспределить туристические потоки в пользу Российской Федерации. Преодоление отставания бизнес-среды, сервиса и безопасности — вот основные задачи, которые в условиях кризиса и ограниченности финансовых возможностей государства могут быть решены в рамках ГЧП.

Успешные примеры сотрудничества государства и бизнеса есть в десятках стран, лидирующих в рейтинге конкурентоспособности туризма (Испания, Франция, Италия, Турция и др.). Анализ практики применения инструментов ГЧП в туризме демонстрирует несколько направлений для реализации проектов:

- 1) формирование имиджа страны или отдельных регионов, продвижение информации о туристических объектах внутри и за рубежом;
- 2) создание инфраструктуры и прокладка коммуникаций в рамках договоров концессии, лизинга и прямого финансирования;
- 3) предоставление налоговых льгот, кредитов под более низкую процентную ставку при строительстве определенных объектов (гостиниц, ресторанов и комплексов) и ведении туристической деятельности;
- 4) сохранение объектов культурного наследия, использование некоторых из них в качестве туристических объектов.

Из современной истории наиболее ярким примером по формированию имиджа страны является презентация Сочи и олимпийских объектов, позволившая познакомить иностранных граждан с культурой и уникальностью природных объектов нашей страны. Аналогичные цели были достигнуты в и ходе прошедших в Казани XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 г., XVI Чемпионата мира по водным видам спорта 2015 г. Подготовка к их проведению не ограничилась строительством спортивных объектов и объектов инфраструктуры, также были реконструированы объекты культурного наследия, находящиеся на территории древнего города Болгар и острова-града Свияжск. Проведение подобных мероприятий будет способствовать увеличению потока туристов, расширению представления о туристических объектах России, зачастую ограничивающегося Москвой и Санкт-Петербургом, продемонстрировать потенциал отрасли.

Отдельно хотелось бы остановиться на таком направлении, как сохранение объектов культурно-исторического наследия. Развитие межрегионального туристического проекта «Русская усадьба», популярного среди россиян и иностранных туристов, существенно сдерживается плачевным состоянием большинства усадеб России, требующих незамедлительной реконструкции, которая, однако, сталкивается с недостатком бюджетных средств. В этой связи интересен опыт ГЧП в сфере сохранения культурного наследия и развития туризма других стран. Система отелей «Парадоры» (в переводе — постоянный двор) в Испании демонстрирует возможности такого партнерства. Основная цель проекта — сохранение исторических памятников страны и привлечение туристов в слабо популярные и отдаленные регионы. Каждый из отелей — уникальный объект культуры страны. Старинные монастыри, замки, усадьбы и дворцы, оставаясь в государственной собственности, сохраняют свой аутентичный вид и исторические интерьеры, при этом отвечая всем требованиям современных гостиниц. Использование аналогичной системы «постоялых дворов» в Российской Федерации позволило бы реконструировать и сохранить оставшиеся дворянские усадьбы, расположенные в отдалении от известных туристических маршрутов. Реконструкция культурно-исторического наследия России, требующая значительных финансовых ресурсов,

невозможна без объединения государства, частного бизнеса и научной среды. В этой связи ГЧП способно наиболее полно ответить предъявляемым требованиям.

В то же время использование инструментов ГЧП в транспортной, коммунальной и культурной сферах сталкивается с целым рядом общих проблем:

1) отсутствие единого законодательного пространства. Несмотря на то, что, по данным «ГЧП журнал», в 68 регионах были приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие применение ГЧП, лишь 4 из них были оценены экспертами как эффективные³. Кроме того, наблюдаются разногласия между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, устранение которых — первоочередная задача;

2) необходимость заключения многосторонних соглашений с привлечением к проекту третьих сторон — представителей науки, культуры и архитектуры. Такие трехсторонние взаимоотношения не имеют устоявшейся формы сотрудничества;

3) нестабильность условий и неуверенность в выполнении партнером своих обязательств (что справедливо как в отношении муниципальных органов власти, так и частных инвесторов);

4) отсутствие у регионов опыта реализации подобных проектов. Не случайно, что в субъекты с низким рейтингом развития ГЧП идут инвесторы, ранее реализовывавшие аналогичные соглашения.

ГЧП — один из перспективных инструментов, позволяющих воплощать общезначимые, требующие значительных инвестиций проекты. Преимущественное сосредоточение реализованных соглашений изначально в сфере строительства транспортной инфраструктуры обусловлено рядом объективных предпосылок, среди которых и ее определяющее значение для развития экономики в целом. Однако анализ современной ситуации демонстрирует не менее острую потребность в заключении подобных контрактов и в обладающих значительным потенциалом коммунальной и культурной сферах. Привлечение частных инвесторов способно не только обеспечить необходимое финансирование, но и стимулировать внедрение современных высокоэффективных технологий, служить катализатором развития субъектов РФ. Таким образом, реалии сегодняшнего дня предоставляют уникальные возможности для роста числа успешно реализуемых проектов в рамках ГЧП в принципиально новых для регионов России направлениях.

¹ Котов В. Инфраструктурный поворот // ГЧП журнал. № 8. URL: www.pppjournal.ru/article5 (дата обращения: 24.09.2015).

² Index Results—The Travel & Tourism Competitiveness Index Ranking 2015. URL: www.reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2015/index-results-the-travel-tourism-competitiveness-index-ranking-2015 (дата обращения: 24.09.2015).

³ См.: Развитие ГЧП в субъектах РФ. Рейтинг регионов ГЧП-2015. М., 2015. С. 12.

ПЕРСОНАЛИИ

К ЮБИЛЕЮ КОНСТАНТИНА ГРИГОРЬЕВИЧА ПАНДАКОВА

TO THE ANNIVERSARY OF KONSTANTIN GRIGORIEVICH PANDAKOV

Константин Григорьевич Пандаков родился 2 января 1947 г. в деревне Новые Атаи Красночетайского района Чувашской АССР. С 1965 по 1968 г. он работает в колхозе бригадиром полеводческой бригады, в 1968 г. поступает в Саратовский юридический институт имени Д.И. Курского, который оканчивает в 1972 г. и остается работать на кафедре трудового, колхозного и земельного права. В 1979 г. К.Г. Пандаков защищает кандидатскую диссертацию на тему «Правовые формы сельскохозяйственного колхозного производства», а с 1986 г. становится постоянным членом Совета по правоведению УМО Министерства образования РФ и разработчиком Программы развития юридического образования в Российской Федерации.

Научно-педагогическую деятельность Константин Григорьевич умело сочетает с административной работой: на должности декана вечернего факультета Академии (СЮИ имени Д.И. Курского) с 1979 по 1997 г., назначался на должность проректора по вечернему и заочному факультету с возложением функции координатора платной формы обучения, проректором по учебно-методической и воспитательной работе, первым проректором-проректором по социально-экономическим вопросам. Трудлюбие и высокая ответственность за порученное дело очень точно характеризуют К.Г. Пандакова и эти качества во многом определяют успешную работу коллектива кафедры, институтов, Академии по организации воспитания и обучения студентов. К.Г. Пандаков внес значительный вклад в дело подготовки специалистов-юристов, часть из которых занимают ключевые должности в правоохранительных и судебных органах субъектов РФ. При его непосредственном участии в качестве первого проректора, проректора по социально-экономическим вопросам были открыты филиалы Академии: в 1999 г. — в г. Балаково, в 2000 г. — в г. Смоленске, Поволжский региональный юридический институт (ныне — Межрегиональный юридический институт), Юридический институт предпринимательства и агробизнеса (ныне — Юридический институт правового администрирования). Открытие филиалов Академии решило проблему высшего юридического образования в регионах.

К.Г. Пандаковым опубликовано более 60 научных и учебно-методических работ. Под его редакцией вышли кафедральные учебно-методические пособия, комплексы по земельному, экологическому, сельскохозяйственно-кооперативному (аграрному) праву (2011, 2013, 2014, 2015). К.Г. Пандаков участвовал в разра-

ботке Проектов законов «О сельскохозяйственной кооперации», Земельного и Трудового кодексов Российской Федерации, Федеральных законов «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ», закона Саратовской области от 30 сентября 2014 г. № 122-ЗСО «О земле»; являлся одним из составителей научно-практического пособия «Горное право» (Саратов, 2003), в которое были включены федеральные нормативные правовые акты и региональные нормативные правовые акты субъектов Федерации, на территории которых наиболее активно осуществлялись изыскательские работы и разработка месторождений полезных ископаемых.

К.Г. Пандаков вносит большой вклад в подготовку высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции, непосредственно разрабатывая и ведя учебные курсы для бакалавров и магистрантов. За годы работы он проявил себя как профессионал высокого класса дела и настоящий лидер, человек неординарного склада мышления, известный своей активной жизненной позицией, отличающийся огромным трудолюбием и оптимизмом.

Под руководством К.Г. Пандакова были успешно защищены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 — «природоресурсное право, аграрное право, экологическое право» (в т.ч. и преподаватели Академии): Е.Ю. Чмыхало, Т.В. Волкова, Ю.Н. Федорова, Л.В. Солдатова, О.В. Куликова, Ю.В. Сорокина, С.Ю. Иванов, С.Ю. Королев.

В настоящее время К.Г. Пандаков возглавляет Совет ветеранов Академии, который работает в тесном контакте с профкомом и студенческим профсоюзом Академии при постоянной поддержке ректората, в целях осуществления материальной и моральной поддержки членов Совета и патриотического воспитания молодежи. Под его редакцией вышла Книга Памяти «Священная война навечно в памяти народной» (2000 г.), рассказывающая о ветеранах Великой Отечественной войны и тружениках тыла, авторами которой были сами ветераны и студенты Академии.

С 1994 г. К.Г. Пандаков — заведующий кафедрой земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права (ныне — кафедра земельного и экологического права), которая занимает в рейтинге кафедр 7-е место среди 27 кафедр Академии. Его профессионализм, научные и общественные достижения общепризнаны: ему присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 15 августа 1997 г. № 891), за заслуги в области образования Российской Федерации награжден нагрудным знаком «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», Почетными знаками Губернатора Саратовской области, Почетными грамотами Министерства образования и науки Российской Федерации за многолетний и добросовестный труд, Губернатора Саратовской области, Министерства образования Саратовской области, мэра г. Саратова, ректора Академии. Удостоен занесения на городскую Доску Почета (1999 г.) и на Доску Почета Саратовской государственной юридической академии (2013 г.).

Константин Григорьевич — человек, которого ценят и уважают. Он пользуется заслуженным авторитетом среди преподавателей, сотрудников, студентов. Его всегда отличают мудрость и справедливость, стремление оказать помощь и поддержку при разрешении даже самых сложных вопросов.

Коллектив кафедры земельного и экологического права, Институт юстиции, профессорско-преподавательский состав, ученый совет и совет ветеранов Академии поздравляют Константина Григорьевича Пандакова с юбилеем, желают новых успехов, крепкого здоровья, благополучия, большого человеческого счастья, удачи во всем.

Кафедра земельного и экологического права

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

IN DISSERTATION COUNCILS

В декабре 2016 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени доктора юридических наук

21 декабря 2016 года — **Беликовым Евгением Геннадьевичем** на тему «Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачлова.

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

9 декабря 2016 года — **Ткачевой Марией Александровной** на тему «Принуждение в российском гражданском праве».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент И.П. Кожокарь.

9 декабря 2016 года — **Фоминой Ольгой Юрьевной** на тему «Преобразование процессуального положения лиц, участвующих в деле, в гражданском судопроизводстве».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор С.Ф. Афанасьев.

12 декабря 2016 года — **Гасанкадиевым Тимуром Гасанкадиевичем** на тему «Функции правоприменительной политики».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент В.А. Рудковский.

12 декабря 2016 года — **Косолаповым Алексеем Витальевичем** на тему «Жалоба как правовое средство (общетеоретический аспект)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор И.В. Ростовщиков.

14 декабря 2016 года — Ковлагиной Дарьей Александровной на тему «Информационный терроризм: понятие, уголовно-правовые и иные меры противодействия».

Специальность 12.00.08 –уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Ю.И. Бытко.

14 декабря 2016 года — Макаровым Дмитрием Юрьевичем на тему «Уголовно-правовая охрана конституционных прав, связанных с получением вознаграждения за труд и социальных выплат».

Специальность 12.00.08 –уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Е.В. Кобзева.

21 декабря 2016 года — Мельниковой Викторией Анатольевной на тему «Мониторинг прямых иностранных инвестиций: финансово-правовые аспекты».

Специальность 12.00.04 –финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Д.А. Смирнов.

26 декабря 2016 года — Минаевым Кириллом Александровичем на тему «Легализация ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Д.Е. Петров.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

5. Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: Куликов А.Н. Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): Дубашинский И.А. Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): Артамонова Е. Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: www.srbpravo.ru (дата обращения: 23.01.2009); Хужокова И.М. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 и по адресу: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакция не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу: <http://www.ssla.ru/showl.html?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru