

ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

Научный журнал

2016 № 3

Главный редактор **Пашенцев Дмитрий Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор
Заместитель главного редактора **Ирошников Денис Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент

Ответственный секретарь редакции **Гаипова Вероника Рустамовна**

Члены редакционной коллегии:

Алексеев Кирилл Васильевич, кандидат филологических наук, доцент (г. Рязань)

Артемьев Николай Семёнович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (г. Рязань)

Ветютнев Юрий Юрьевич, кандидат юридических наук (г. Волгоград)

Грибов Александр Сергеевич, кандидат юридических наук (г. Ярославль)

Жаров Сергей Николаевич, доктор юридических наук, доцент (г. Челябинск)

Ковалева Наталья Витальевна, доктор юридических наук (г. Кострома)

Малько Александр Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Саратов)

Матузов Николай Игнатьевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Саратов)

Мещерякова Ольга Михайловна, доктор юридических наук, доцент (г. Москва)

Михайлова Ирина Александровна, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Мордовец Александр Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (г. Саратов)

Пантюхина Инга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент (г. Рязань)

Редкоус Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор (г. Москва)

Сангаджиев Бадма Владимирович, доктор юридических наук, доцент (г. Москва)

Чердаков Олег Иванович, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор (г. Москва)

Южанин Вячеслав Ефимович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (г. Рязань)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (РОСКОМНАДЗОР)

Учредитель Ирошников Денис Владимирович

Свидетельство о регистрации **ПИ № ФС 77 – 41561** от 13.08.2010 г.

Выходит шесть раз в год

ISSN 2220-5500

Журнал включен в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,
на соискание ученой степени доктора наук (Перечень журналов ВАК)

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования
Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» – 82319

Сайт журнала: www.jur-science.com

Электронная почта: jur-science@mail.ru

Почтовый адрес редакции:

390044, г. Рязань, а/я 58

Телефон: 8-800-250-73-02

Издатель: ООО «Издательство «Концепция»

390044, г. Рязань, ул. Крупской, д. 17, корп. 1

conception.rzn@gmail.com

При перепечатке ссылка на журнал обязательна

Свободная цена

JURIDICAL SCIENCE

Science journal

2016 № 3

Editor-in-chief **Pashentsev Dmitriy Alekseevich**, Doctor of legal sciences, professor
Deputy of editor-in-chief **Iroshnikov Denis Vladimirovich**, Candidate of legal sciences, associate professor
Executive secretary of the editorial board **Gaipova Veronika Rustamovna**

Editorial Board:

Alekseyev Kirill Vasilyevich, Candidate of philology, associate professor (Ryazan)
Artemyev Nikolay Semenovich, Doctor of legal sciences, professor, honored worker of higher school of the Russian Federation (Ryazan)
Vetyutnev Yuriy Yuriyevich, Candidate of legal sciences (Volgograd)
Gribov Aleksandr Sergeevich, Candidate of legal sciences (Yaroslavl)
Zharov Sergey Nikolayevich, Doctor of legal sciences, associate professor (Chelyabinsk)
Kovaleva Natal'ya Vital'yevna, Doctor of legal sciences (Kostroma)
Malko Aleksandr Vasilyevich, Doctor of legal sciences, professor, honored worker of Science of the Russian Federation (Saratov)
Matuzov Nikolay Ignatyevich, Doctor of legal sciences, professor, honored worker of Science of the Russian Federation (Saratov)
Mesheryakova Olga Mikhaylovna, Doctor of legal sciences, associate professor (Moscow)
Mikhaylova Irina Aleksandrovna, Doctor of legal sciences, professor (Moscow)
Mordovets Aleksandr Sergeevich, Doctor of legal sciences, professor, honored worker of higher school of the Russian Federation (Saratov)
Pantyukhina Inga Vladimirovna, Candidate of legal sciences, associate professor (Ryazan)
Redkous Vladimir Mikhaylovich, Doctor of legal sciences, professor (Moscow)
Sangadzhiev Badma Vladimirovich, Doctor of legal sciences, associate professor (Moscow)
Cherdakov Oleg Ivanovich, Doctor of legal sciences, Candidate of history, professor (Moscow)
Yuzhanin Vyacheslav Efimovich, Doctor of legal sciences, professor, honored worker of higher school of the Russian Federation (Ryazan)

The journal is registered in the Federal service for supervision in the sphere of communications, information technology and mass communications (ROSKOMNADZOR).

Promoter Iroshnikov Denis Vladimirovich

Media registration certificate PI № FS77 – 41561 from August the 13th, 2010.

The journal is published 6 times a year

ISSN 2220-5500

The journal is included in the “List of Russian scientific journals, which should be published basic scientific results of dissertations for the degree of doctor and candidate of sciences”

The journal is listed in the Citation index system of the Union Catalogue “Russian Press” (index 82319).

Official web-site: www.jur-science.com

E-mail: jur-science@mail.ru

Postal address of editorial office:

Ryazan, post office box 58, postal code – 390044.

Telephone: 8-800-250-73-02

Publishing house: “Conception” Co Ltd

Krupskaya Street, 17/1, Ryazan, postal code – 390044.

conception.rzn@gmail.com

In case of reprinting the publication the link to the journal is obligatory

Uncontrolled prices

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

Захарцев С.И., Сальников В.П. Что есть
компрекендая теория права?.....5

Ирошников Д.В., Гайдук С.Л. Конституци-
онно-правовые санкции в теории позитивной
ответственности.....10

Карева А.В. Из истории правового регулиро-
вания социальной помощи и благотворитель-
ности в России.....15

Клименко О.А., Мирзоев А.К. Развитие поня-
тия суверенитета от Марсилия Падуанского до
Гегеля.....22

Лебедева Е.Н. Цели, задачи, функции права
в системе функций иных социальных регу-
ляторов и в исторические периоды его дей-
ствия.....30

Мамитова Н.В. Проблемы правового регули-
рования государственной региональной поли-
тики в Российской Федерации.....35

Попова А.В. Изменение структуры нацио-
нальной системы права в свете соотношения
наднационального и национального пра-
ва.....43

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Кулешова Н.Н., Трыканова С.А. Направления
развития организационно-правовой основы
внедрения оценки регулирующего воздейст-
вия законодательства в области реализации
институциональных основ непосредственной
муниципальной демократии в современной
России.....49

Чихладзе Л.Т. К вопросу о международных
соглашениях как источниках муниципального
права России.....54

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Зырянов А.И. Понятие права публичной соб-
ственности (государственной и муниципаль-
ной) на земельный участок.....60

Лазарев А.И. Сравнительно-правовой анализ
правового регулирования деликтного обяза-
тельства при дорожно-транспортном происше-
ствии в Российской Федерации и в некоторых
западных государствах.....69

Романова И.Н. Страховая защита предприни-
мательства на этапе становления страхового
дела в России.....76

Мечетина Т.А., Рыбаков В.А., Рыбаков В.В.
Профессор Е.В. Васильковский о предмете граж-
данского права (к 150-летию выдающегося
ученого-цивилиста).....81

Себельдина Д.В. Понятие недвижимости и раз-
новидность ее отдельных объектов.....84

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Соловьев О.Г., Гешелин М.И. Техничко-юри-
дические особенности использования языко-
вых средств в уголовном праве Англии (на
примере экономических преступлений).....89

Князьков А.А. Анализ современных доктри-
нальных концепций по вопросам конструирова-
ния и применения нормы об освобождении от
уголовной ответственности по делам об эконо-
мических преступлениях (ст. 76¹ УК РФ).....93

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Каинов А.С. Прокуратура как особый право-
охранительный орган.....101

НАУЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Обзор научно-практического круглого стола
«Актуальные проблемы административного
права и процесса».....106

Обзор ежегодной международной научной
конференции памяти профессора Ф.М. Рудин-
ского «Права и свободы человека и граждани-
на: теоретические аспекты и юридическая
практика».....114

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

* * *

ЧТО ЕСТЬ КОМПРЕХЕНДНАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА?

**ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович,
САЛЬНИКОВ Виктор Петрович**

***Аннотация.** Рассматривается компрехендная теория познания права. Отмечается, что это философская теория, призванная обобщить имеющиеся концепции права и поднять изучение права на принципиально новый философско-правовой уровень.*

***Annotation.** In this article the authors consider a comprehensive epistemology of law. It is indicated that this is a philosophical theory intended to unite the existing concepts of law, and to raise the study of law to an entirely new level.*

Ключевые слова: философия, философия права, право, компрехендная теория.

Keywords: philosophy, philosophy of law, law, comprehensive theory.

Прошло примерно три года после того, как мы сформулировали компрехендный подход к познанию права. Этот подход в дальнейшем стал более известен юридической общественности как компрехендная теория познания права. Поскольку речь идет об одном и том же, но последнее словосочетание стало широко распространенным в юридической среде, мы будем говорить именно о компрехендной теории.

Что есть компрехендная теория? Это в первую очередь философская и философско-правовая теория, предназначение которой характеризуется не навязыванием или обоснованием какой-либо одной теории права, чем часто грешат ученые-юристы, а комплексным изучением права с учетом всех имеющихся теорий. Компрехендная теория констатирует, что у права, в зависимости от разных подходов, может быть выделена та или иная грань, и выделение таких граней не является ошибочным. О них не надо спорить, поскольку право является сложным, многогранным общественным явлением. На право нужно смотреть философски, констатируя разные свойства объекта, их проявления и противоречия. Именно философского отношения к праву, как ни странно, не хватает многим ученым.

Отчасти это связано со стремлением любым способом доказать свою правоту. Данный

факт, конечно, обеднял исследования и сужал кругозор самих исследователей. Подобным ученым было свойственно несколько преувеличивать и, можно даже сказать, выпячивать те грани права, которые подтверждали их доводы, и одновременно принижать, замалчивать, не придавать значения тем граням, которые их не устраивали, не укладывались в их представления. Задумываться о том, что право может быть и одним, и другим, и третьим, и четвертым... и десятым, в нем могут проявляться и нередко проявляются противоположные свойства, в целом не пытались. Оценивать право более философски многим ученым-юристам не хотелось.

Здесь, пожалуй, играла свою роль следующая причина. Дело в том, что длительное время в советско-российской юриспруденции философия права занимала место не «над» теорией государства и права, а как бы «внутри» нее. Иными словами, философия права рассматривалась в качестве одного из направлений теории права. Так считали многие научные авторитеты, мнение которых не могли не учитывать менее известные специалисты, т. е. ученые-юристы не базировались на философии и философии права, а философствовали в рамках теории государства и права.

Такой подход, конечно, был в корне неверен. Философия и ее направление под назва-

нием «философия права» являются базой, основой для других юридических наук, особенно для такой, как теория государства и права. Для более четкого понимания места философии права мы предложили называть ее философско-специализированной наукой. Этот термин мы рекомендовали использовать и для других относительно самостоятельных философских направлений: философии экономики, философии медицины, философии истории и др. Нам очень приятно, что термин закрепился в философии и науке. По крайней мере, мы можем неоднократно видеть его на страницах научных изданий.

Рассмотрение философии права только в рамках теории государства и права обедняло философскую составляющую исследований, не приучало смотреть на право и юридические науки более широко, провоцировало на доказывание правоты какой-либо одной из многочисленных концепций о праве.

Комплексная теория права не допускает преимущества той или иной концепции права, а изучает и учитывает их.

В этом смысле задают другой вопрос: не является ли в таком случае комплексная теория права учебником по теории государства и права, в котором как раз описываются различные правовые концепции и теории? Нет.

Все учебники по теории государства и права подают материал иначе. В учебнике авторы либо базируются на одной концепции права, либо, как в хрестоматии, просто дают материал о разных концепциях. И в том, и в другом случае концепции полностью разобщены. Попыток посмотреть на право философски и комплексно практически не делается. Теоретики права (опять же в рамках названной науки) без устали, перманентно доказывают преимущество того или иного подхода к праву.

Мы же считаем, что, только философски обобщая все имеющиеся и будущие подходы, можно добиться полного понимания права – этого противоречивого, сложнейшего социального явления. Право нам видится большим бриллиантом. Как известно, наиболее распространенная огранка бриллианта составляет 57 граней. Думается, что ученые видят ту или иную грань камня, подчас даже подробно рассматривают ее, при этом упуская из виду, что есть еще как минимум 56 граней этого же камня. То же происходит и с правом. Специалисты по одной грани этого феномена судят о нем

как о целом. Очевидно, что получаемые таким образом теории со временем упираются в неразрешимые противоречия. Далее появляются новые мыслители, которые также, иногда искренне полагая, что видят предмет целиком, заостряют взгляды на одном из проявлений предмета. Их теории также опровергаются другими концепциями, которые тоже далеки от совершенства. Исторически было немало различных концепций понимания права (позитивистская, естественная, договорная, психологическая, историческая, социологическая и т. д.). Однако их и не так много, как граней бриллианта.

Наши исследования позволили нам высказать предположение о том, что пока не будет создано значительное количество самостоятельных концепций, объективно и полно раскрывающих конкретные грани права, единого и общего понятия нам создать не удастся. Однако как только количество определений права достигнет критической массы, оно перерастет в качество, в результате чего мы получим понимание права на уже совершенно новом уровне, может быть, удивительном для всех нас.

По нашему убеждению, на данном этапе теоретикам права очень не хватает философии. Недостаточное внимание к философии и философии права как в советское время, так и после него, конечно, негативно сказалось на полноте и глубине исследований права. Приведем самый банальный пример. Право – это воля господствующего (правлящего) класса, возведенная в закон. Это так? Так. Право в то же время является инструментом недопущения насилия правящего класса и ограничения его воли. Это так? Так. Право – это разумный, на основе законов регулятор применения принуждения и насилия. Это так? Так. Но право в ряде случаев и совершенно неразумный регулятор поведения как человека, так и власти. Это тоже так. Однако ученых, понимающих, что все четыре взаимоисключающих проявления – это и есть право, немного. Обычно пытаются обосновать то правильность первой концепции в части воли правящего класса, то второй (популярной сейчас концепции естественных прав человека), то третьей, а то и других. Весь этот труд, на наш взгляд, абсолютно бесперспективен, ибо ставит во главу угла только одну грань права и недостаточно учитывает другие.

Мы пошли философским путем и подготовили философскую теорию познания права, названную нами компрехендной (от лат. *Comprehendo* – всеохватывающий). Рады, что эта теория вызвала живой интерес как у философов, так и у юристов. Многие нас поддержали¹.

Сейчас известно много понятий права, сформулированных со строго юридических, а отнюдь не философских позиций. На хирургическую операцию можно смотреть исключительно с точки зрения медицины как на совокупность действий по удалению чего-либо, но можно и с философской точки зрения о том, хорошо ли в принципе хирургическое вмешательство, критерии допустимости такого вмешательства, реальности сохранения качества жизни после операции, риски и пр. Опыт медицинских наук убедительно показывает, что второй путь более продуктивен. Он позволил полно взглянуть на проблему, что дало возможность развить как терапию, так и профилактику, как реабилитирующую медицину, так и хосписы и т. д.

То же самое с юриспруденцией. Право с юридической точки зрения имеет закономерности, изучаемые теорией государства и права. С философской точки зрения вопрос стоит шире: это и ценность права, и познаваемость его норм, и правильность выбранных для познания методов, и гуманность права, и вопрос об изначальной справедливости или несправедливости ограничения прав других (таких же) людей, и допустимость насилия в праве, пределы насилия, и реальность или невозможность по-

лучения должного правового регулирования и т. д.

Право – это и защита от насилия, и насилие по принуждению к исполнению норм, и регулятор насилия. Причем в каждом обществе с учетом его ментальности, традиций, культуры и других социальных факторов параметры регулирования насилия различны.

Далее:

– право – это и реализация человеком потребностей, и их ограничение, и регулятор потребностей, при этом, если так можно выразиться, право делает жизнь человека человеческой;

– право – это и конкретные законы издаваемые государством, и бытие, не зависящее от конкретных законов и даже побуждающее издавать эти законы;

– право – это и разумный регулятор жизнедеятельности, и бессмыслица, абсурд, безрассудность (например, бессмысленные и комичные законы в прецедентном праве), право демонстрирует как интеллектуальность, так и безрассудство человечества²;

– право стремится к справедливости, но одновременно допускает и несправедливость;

– право направлено на установление объективной истины и в то же время допускает ее неустановление;

– право динамично и одновременно противоречиво в своей динамике, так, в зависимости от внешних общественных факторов одно и то же деяние может считаться преступлением, а может – эффективным ведением дела (например, спекуляция);

– право просто и понятно с точки зрения вечных ценностей (не убий, не укради), но в то же время трудно с точки зрения квалификации указанных деяний;

– право в ряде случаев формирует политику и одновременно является инструментом политики, при этом оно не может решать все проблемы человечества, хотя многие почему-то его таким видят;

– право регулирует экономику и в то же время зависит от экономических процессов.

Подобные размышления можно продолжать и продолжать. В конечном счете видится, что право есть сложное социальное явление, много-

¹ Керимов Д.А. В развитие дискуссии о философии и праве. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука». М.: Юрлитинформ, 2015. 264 с. // Правовое поле современной экономики. 2015. № 1. С. 78–85; Колесников А.С., Масленников Д.В., Гук А.И. Размышления о философско-правовых работах С.И. Захарцева и своеобразии его философии // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 12. С. 177–184; Покровский И.Ф., Гук А.И. Когда философия и право снова вместе. Рецензия на монографию С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / под ред. В.П. Сальникова. М.: Норма, 2014. 208 с. // Мир политики и социологии. 2015. № 2. С. 184–190; Покровский И.Ф., Исмагилов Р.Ф., Гук А.И. Действительно, философия и право снова вместе в исследовании современных научных мыслителей. Некоторые идеи по поводу рецензии Д.А. Керимова и монографии С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука». М.: Юрлитинформ, 2015. 264 с. // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 9. С. 196–200; Хабибуллин А.Г., Мурсалимов К.Р. Рецензия на книгу С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / под ред. В.П. Сальникова. М.: НОРМА, 2014. 208 с. // Мир политики и социологии. 2015. № 9. С. 203–209.

² Захарцев С.И., Сальников В.П. Право: разумность и бессмысленность // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 9. С. 17–22.

аспектное и противоречивое, которое нужно рассматривать без идеализации и без господства какой-либо отдельной концепции. Этот вывод лежит в основе формирования и формулирования нами компрехендной теории права³.

Иногда задается вопрос: не является ли компрехендная теория интегральной теорией права? Ответим: не является.

Об интегральной теории права и ее критике мы неоднократно писали⁴. Как известно, термин «интегральная юриспруденция» пришел к нам из США. Основоположниками интегральной теории права считаются известные американские ученые Гарольд Берман, Джером Холл и Рональд Дворкин. Так, Г. Берман считал, что интегральная юриспруденция должна объединить три классические школы: правовой позитивизм, теорию естественного права и историческую школу. Интегральная теория «основана на убеждении, что каждая из этих трех конкурирующих школ выделила одно из важных измерений права, исключив прочие, и что смещение нескольких измерений в одном фокусе, во-первых, возможно и, во-вторых, важно»⁵. Российские ученые-юристы в дискуссию по проблеме интегральной юриспруденции активно включились. В российской юридической науке появились интересные оригинальные работы по данной теме⁶.

³ См., напр.: Захарцев С.И. Некоторые проблемы теории и философии права / под ред. В.П. Сальникова. М., 2014; Захарцев С.И., Сальников В.П. Как познать право? Мы предлагаем компрехендный подход // Правовое поле современной экономики. 2015. № 9. С. 17–30; Они же. Компрехендная теория познания права // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 8. С. 11–26; Они же. Философия. Философия права. Юридическая наука: Они же. Что такое право? Вопросы онтологии и гносеологии // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 2 (40). С. 14–22.

⁴ Захарцев С.И. Интегральная юриспруденция: некоторые вопросы дискуссии // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 8. С. 158–162.

⁵ Берман Г. Вера и закон: примирение права и религии. М., 1999. С. 340.

⁶ Графский В.Г. Интересная (общая, синтезированная) юриспруденция // Наш трудный путь к праву: материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / сост. В.Г. Графский. М., 2006; Карташов В.Н. О многообразии подходов к праву и интегративному его определению // Труды МГЮА: сб. ст. 2003. № 10. С. 77–84; Козлихин И.Ю. Интегральная юриспруденция: дискуссионные вопросы // Философия права в России: история и современность: материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / отв. ред. В.Г. Графский. М., 2009; Козлихин И.Ю. Общая теория, интегральная юриспруденция или энциклопедия права? // Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания: материалы седьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / отв. ред. В.Г. Графский. М., 2013; Лазарев В.В. Интегральные

Тезисно обратим внимание на различия интегральной и компрехендной теорий права.

Во-первых, подходы к праву вовсе не ограничиваются правовым позитивизмом, теорией естественного права и исторической школой. Значит, конструкция в таком виде обречена на провал: объединение только указанных теорий будет совершенно не полным.

Во-вторых, хотя Г. Берман и назвал свою интегральную теорию философией, но объединить попытался именно юридические теории. Неудивительно, что разрабатывать интегральную теорию права, как в России, так и за рубежом, стали в основном юристы в пределах общей теории права. Это превратило интегральную теорию в юридическую, а отнюдь не философскую теорию. Иными словами, интегральная теория права произвольно стала юридической и ограниченной рамками общей теории права. Философия же ограничений во взглядах и концепциях не терпит. Компрехендная теория права в первую очередь есть философская теория, учитывающая взгляды на право как юристов, так и философов.

В-третьих, мы принципиально не согласны с предложением объединить в интегральную теорию «лучшее» из названных теорий. По нашему убеждению, невозможно утверждать, что именно в той или иной теории о праве является «лучшим», а что соответственно «худшим». Главное же, о чем мы уже говорили: отбрасывая «худшее», мы тем самым игнорируем и не учитываем все грани и проявления права.

В завершение статьи поблагодарим всех, кто заинтересовался компрехендной теорией права, начинает ее осмысливать и развивать. Мы будем благодарны за отзывы, критические замечания и предложения.

аспекты преподавания юриспруденции на высшей ступени юридического образования // Там же; Поляков А.В. В поисках интегрального типа правопонимания. Круглый стол: проблемы современного правопонимания // История государства и права. 2003. № 6. С. 2–16; Ромашов Р.А. Интегральная юриспруденция и энциклопедия права: историко-методологический анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2013. № 3. С. 105–120; Философия права в России: история и современность: материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / отв. ред. В.Г. Графский. М., 2009.

Библиографический список

1. Берман, Г. Вера и закон: примирение права и религии. – М., 1999.
2. Графский, В.Г. Интересная (общая, синтезированная) юриспруденция // Наш трудный путь к праву: материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / сост. В.Г. Графский. – М., 2006.
3. Захарцев, С.И. Интегральная юриспруденция: некоторые вопросы дискуссии // Юридическая наука: история и современность. – 2012. – № 8.
4. Захарцев, С.И. Некоторые проблемы теории и философии права / под ред. В.П. Сальникова. – М., 2014.
5. Захарцев, С.И. Как познать право? Мы предлагаем комплексный подход / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Правовое поле современной экономики. – 2015. – № 9.
6. Захарцев, С.И. Комплексная теория познания права / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 8.
7. Захарцев, С.И. Право: разумность и бессмысленность / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 9.
8. Захарцев, С.И. Что такое право? Вопросы онтологии и гносеологии / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Правовое государство: теория и практика. – 2015. – № 2 (40).
9. Карташов, В.Н. О многообразии подходов к праву и интегративному его определению // Труды МГЮА: сб. ст. – 2003. – № 10.
10. Керимов, Д.А. В развитие дискуссии о философии и праве. Рецензия на монографию С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука». – М.: Юрлитинформ, 2015. – 264 с. // Правовое поле современной экономики. – 2015. – № 1.
11. Козлихин, И.Ю. Интегральная юриспруденция: дискуссионные вопросы // Философия права в России: история и современность: материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. – М., 2009.
12. Козлихин, И.Ю. Общая теория, интегральная юриспруденция или энциклопедия права? // Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания: материалы седьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. – М., 2013.
13. Колесников, А.С. Размышления о философско-правовых работах С.И. Захарцева и своеобразии его философии / А.С. Колесников, Д.В. Масленников, А.И. Гук // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 12.
14. Лазарев, В.В. Интегральные аспекты преподавания юриспруденции на высшей ступени юридического образования // Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания: материалы седьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. – М., 2013.
15. Покровский, И.Ф. Когда философия и право снова вместе. Рецензия на монографию С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / под ред. В.П. Сальникова. – М.: Норма, 2014. – 208 с. / И.Ф. Покровский, А.И. Гук // Мир политики и социологии. – 2015. – № 2.
16. Покровский, И.Ф. Действительно, философия и право снова вместе в исследовании современных научных мыслителей. Некоторые идеи по поводу рецензии Д.А. Керимова и монографии С.И. Захарцева и В.П. Сальникова «Философия. Философия права. Юридическая наука». – М.: Юрлитинформ, 2015. – 264 с. / И.Ф. Покровский, Р.Ф. Исмагилов, А.И. Гук // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 9.
17. Поляков, А.В. В поисках интегрального типа правопонимания. Круглый стол: проблемы современного правопонимания // История государства и права. – 2003. – № 6.
18. Ромашов, Р.А. Интегральная юриспруденция и энциклопедия права: историко-методологический анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2013. – № 3.
19. Философия права в России: история и современность: материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. – М., 2009.
20. Хабибуллин, А.Г. Рецензия на книгу С.И. Захарцева «Некоторые проблемы теории и философии права» / А.Г. Хабибуллин, К.Р. Мурсалимов; под ред. В.П. Сальникова. – М.: НОРМА, 2014. – 208 с. // Мир политики и социологии. – 2015. – № 9.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ САНКЦИИ В ТЕОРИИ ПОЗИТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ИРОШНИКОВ Денис Владимирович,
ГАЙДУК Сергей Леонидович

Аннотация. В статье исследуются особенности конституционно-правовых санкций в теории позитивной юридической ответственности. Авторы разработали определение конституционно-правовой санкции, а также предложили авторскую классификацию такой санкции.

Annotation. The article investigates special features of constitutional and legal sanctions in the theory of positive legal liability. The authors worked out the definition of a constitutional legal sanction, and proposed their own classification of this kind of sanctions.

Ключевые слова: юридическая ответственность, конституционно-правовая санкция, позитивная ответственность, негативная ответственность.

Keywords: legal liability, Constitutional and legal sanctions, positive liability, negative liability.

Конституционно-правовые санкции имели место еще в советский период развития конституционного права. Тогда существовали следующие виды мер конституционно-правовой ответственности: досрочное формирование или переформирование некоторых органов власти, отмена актов Советов, не соответствующих действующему законодательству, вышестоящими органами власти, отзыв депутата или прекращение его полномочий, лишение орденов и медалей, лишение статуса советского гражданина, отмена юридической силы действий.

С.А. Авакьян также выделял, например, лишение отдельных политических прав¹, Н.А. Боброва и Т.Д. Зражевская – возмещение затрат государством на обучение советского гражданина за границей².

Как мы видим, в советский период тема конституционно-правовых санкций обсуждалась в научной литературе, единого мнения не существовало, что можно сказать и про нынешнее время.

Естественно, советские и современные конституционно-правовые санкции не могут совпадать. Так, не является на данный момент конституционно-правовой санкцией лишение гражданства Российской Федерации или переформирование исполкома.

Нужно сказать, что конституционно-правовые санкции не всегда имеются в конституционной норме. Во-первых, это связано прежде всего с особенностью конституционного права, в котором больше прописаны права и обязанности, чем запреты для того или иного субъекта конституционных правоотношений. Во-вторых, некоторые виды конституционных правоотношений охраняются другими отраслевыми санкциями, что также отражает особенность конституционного права. Более того, часто нарушение конституционно-правовых норм не сопровождается конституционно-правовой санкцией.

Основной целью конституционно-правовой санкции является предупреждение отклонений от диспозиции конституционно-правовой нормы, а также восстановление нарушенного конституционного порядка при совершении конституционного деликта.

Конституционно-правовые санкции имеют некоторые особенности по сравнению с другими видами санкций. Например, конституционно-правовые санкции могут применяться достаточно широким кругом специально уполномоченных субъектов (инстанциями ответственности). Данный вид санкций также может применяться инстанцией к неподотчетным субъектам, чем он отличается от дисциплинарных взысканий.

Следующей особенностью является то, что нередко конституционно-правовые санкции применяются совместно с другими видами санкций.

¹ Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 19.

² Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 57–58.

Еще одна отличительная черта конституционно-правовых санкций – это то, что они не влекут судимости или другого состояния наказания.

В научно-правовой литературе существует большое количество определений конституционно-правовой санкции в контексте позитивной ответственности.

Так, Н.М. Колосова считает, что конституционная санкция может быть только ретроспективна и является возможностью наступления неблагоприятных последствий с помощью законодательного принуждения по отношению к субъекту права при неисполнении им конституционных обязанностей или злоупотреблении им своими правами³.

Мы уже говорили о невозможности установления злоупотребления правом в качестве основания конституционно-правовой ответственности, так как возможно и правомерное поведение субъекта конституционного права, который и понесет позитивную ответственность. В связи с этим с данным определением согласиться не можем.

В.А. Виноградов предлагает следующее определение конституционно-правовой санкции в контексте теории позитивной ответственности: «Мера государственного воздействия в сфере конституционно-правовых отношений, которая определена нормами конституционного права и которая может быть применена при несоответствии фактического – должному поведению, которое установлено диспозицией конституционно-правовой нормы и содержит его итоговую оценку».

В данном определении, на наш взгляд, не хватает указания на негативный характер меры воздействия.

Действующее законодательство, как международное, так и внутригосударственное, рассматривает ответственность в ее позитивном аспекте. В ст. 24 Устава ООН указывается, что государства – члены ООН возлагают на Совет Безопасности «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». В ст. 73 Устава ООН отмечено: «Члены ООН несут или принимают на себя ответственность за управление территориями, наро-

ды которых не достигли еще полного самоуправления».

Исходя из вышеуказанных определений, особенностей конституционно-правовой санкции, а также из теории государства и права, попытаемся сформулировать свое определение. Итак, *конституционно-правовая санкция* – это мера государственного воздействия (позитивного или негативного), установленная нормами конституционного права, применяемая специально уполномоченными субъектами к лицу, совершившему конституционный деликт, и выражающаяся в последствиях для последнего.

Вопрос о том, что следует относить к конституционно-правовым санкциям, является еще более дискуссионным, чем вопрос о понятии.

Так, Н.М. Колосова относит к мерам конституционно-правовой ответственности досрочное лишение статуса государственного органа или его должностного лица, лишение либо ограничение статуса физического лица при чрезвычайном положении⁴. Нужно сказать, что ограничение общего или специального статуса физического лица нередко связано с административными мерами принуждения (комендантский час, карантин). Однако основная причина невозможности согласиться с Н.М. Колосовой – это отсутствие правонарушения и вины в данных случаях. Это скорее предупредительные меры защиты, а не конституционно-правовые санкции.

А.А. Кондрашев предлагает рассматривать в качестве меры конституционно-правовой ответственности увольнение работника прокуратуры⁵. Тем не менее, эта санкция находится в статье под названием «Дисциплинарная ответственность» Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁶. Данный автор также выделяет прекращение полномочий судьи в качестве конституционно-правовой меры принуждения. Мы доказывали, что судья несет дисциплинарную ответственность.

Прежде чем дать свою классификацию конституционно-правовым мерам принужде-

³ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 110.

⁴ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации... С. 124.

⁵ Кондрашев А.А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 49.

⁶ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

ния, рассмотрим предложенные в юридической литературе, посвященной конституционно-правовой ответственности, классификации.

В.О. Лучин предложил следующую классификацию, основой которой является характер наступивших неблагоприятных последствий для субъектов конституционно-правовой ответственности: 1) официальное признание работы государственных органов и должностных лиц неудовлетворительной либо указание на ее недостатки; 2) досрочное переформирование органа государственной власти (ропуск Государственной Думы, отставка Правительства РФ); 3) лишение, ограничение специального конституционно-правового статуса (отрешение от должности Президента РФ, освобождение от должности президентов и губернаторов субъектов РФ, отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, досрочное прекращение полномочий депутата ввиду признания его виновным в совершении преступления по приговору суда, отзыв дипломатического представителя); 4) устранение конституционного деликта (отмена, приостановление действия актов государственных или общественных органов, их должностных лиц, признание итогов голосования, выборов отдельных депутатов недействительными, отмена регистрации или отказ в регистрации кандидата, приостановление или запрет (прекращение) деятельности политической партии, общественного объединения); 5) ограничение, лишение специального или общего статуса гражданина (лишение государственных наград, отмена решения о приеме в гражданство, лишение статуса беженца и вынужденного переселенца), принуждение к исполнению конституционных обязанностей; 6) ущемление имущественного положения⁷.

Нужно сказать, что данная классификация отражает специфику конституционной ответственности и имеет место, однако такая санкция, как официальная негативная оценка работы органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц вызывает сомнение, поскольку вообще не затрагивается позитивный аспект ответственности. В.О. Лучин приводит в пример Постановление Государственной Думы РФ от 19 февраля 1997 г. № 1132-II ГД «О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сфе-

ры», когда нижняя палата парламента признала работу Правительства РФ по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы неудовлетворительной⁸. Тем не менее, в чем состоит негативное влияние данной оценки на Правительство РФ, непонятно.

Интересную классификацию предложила Н.М. Колосова. Она делит все конституционно-правовые санкции следующим образом: 1) правовосстановительные (признание актов не соответствующими законодательству РФ); 2) предупредительные (предупреждение общественного объединения о несоответствии его деятельности уставу); 3) карательные (отзыв депутата); 4) санкции пресечения конституционных деликтов (приостановление действий нормативных правовых актов)⁹.

Основания классификации, предложенные Н.М. Колосовой, можно признать логичными и соответствующими действительности, но нельзя согласиться с некоторыми санкциями, которые она приводит в пример. Так, конституционно-правовой санкцией она считает вето Президента РФ, тогда как это право, с помощью которого глава государства контролирует законодательный процесс. Также автор, как и предыдущий, относит к конституционно-правовым санкциям неудовлетворительную оценку деятельности государственного органа, что, если полагаться на вышеизложенные рассуждения, неверно.

В.А. Виноградов предложил следующую достаточно развернутую классификацию по типовому признаку:

1) досрочное прекращение полномочий или лишение конституционного статуса (расформирование, отзыв, роспуск);

2) несогласие подписать акты (отчеты, отказ в государственной регистрации кандидата);

3) ограничение либо лишение субъективного конституционного права (права избирать);

4) возложение конституционных обязанностей (обязанность Президента РФ принять решение об отставке Правительства РФ из-за выражения недоверия Председателем Правительства РФ¹⁰);

⁸ Постановление Государственной Думы от 19 февраля 1997 г. № 1132-II ГД «О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации... С. 125.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 359–360.

5) переход конституционного права от одного субъекта к другому (переход права подписать нормативный правовой акт в случае уклонения от его подписания);

6) оценочные санкции (признание юридически значимых действий не соответствующими Конституции РФ и конституционному законодательству, выражение недоверия);

7) отмена действий и результатов (отмена результатов выборов);

8) признание актов не соответствующими Конституции РФ и конституционному законодательству;

9) принуждение лица к исполнению тех или иных конституционных обязанностей (федеральное принуждение, которое является комплексной мерой);

10) конституционно-правовые процедурные санкции (лишение права голоса депутата);

11) конституционно-финансовые санкции (лишение перечислений из фонда финансовой поддержки)¹¹.

Нужно сказать, что автор указывает наряду с российскими конституционно-правовыми санкциями и санкции зарубежных стран. В связи с этим некоторых санкций, таких как федеральное вмешательство, переход конституционных правомочий, процедурных санкций, не имеется в российском конституционном законодательстве, а следовательно, и в науке конституционного права.

Обратимся к мнению А.В. Чепуса, который верно считает, что «понятие ответственности следует рассматривать как сложный социально-юридический процесс, состоящий из множества элементов, отношений, актов, содержащий различные формы и выбор поведения, разделенный во времени и пространстве на самостоятельные фазы или стадии, последовательно сменяющие друг друга. Суть ответственности как процесса заключается в обсуждении поступка в свете действующих социальных норм и ценностей с целью возложения на субъекта, его совершившего, позитивных или негативных санкций. С внешней стороны ответственность выступает в виде системно связанных действий, актов, процедур, при посредстве которых происходит разбор поступка и его последствий с точки зрения их

соответствия или несоответствия социальным нормам и ценностям, интересам общества, коллективов и отдельных индивидов»¹².

Итак, принимая во внимание вышеуказанные классификации, можно составить несколько собственных классификаций конституционно-правовых мер ответственности, которые вполне могут быть применены в теоретическом аспекте реализации позитивной ответственности.

Классификация может быть по субъекту конституционно-правовой ответственности:

– меры ответственности для государства, его субъектов и муниципальных образований (отнесение вопросов местного значения к предмету ведения субъектов Федерации при нецелевом расходовании субсидий);

– меры ответственности для государственных и муниципальных органов (ропуск, реформирование, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий);

– меры ответственности для должностных лиц и депутатов (отстранение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации, отзыв депутата);

– меры ответственности для общественных объединений (предупреждение регистрирующего органа о несоответствии действий общественного объединения своим уставным целям);

– меры ответственности для физических лиц (лишение статуса беженца, вынужденного переселенца).

Следующая классификация приводится на основании количества инстанций конституционно-правовой ответственности:

– санкции, при применении которых требуется только одна инстанция ответственности, когда все процедуры ответственности выполняются одной и той же инстанцией (определение правонарушения, выявление виновного лица, применение санкции, например отказ зарегистрировать политическую партию);

– санкции, при применении которых задействованы несколько инстанций, когда вышеуказанные этапы ответственности проводят разные субъекты (отрешение от должности Президента РФ будет являться примером применения такой санкции, Государственная Дума выдвигает

¹¹ Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. С. 78.

¹² Чепус А.В. Теоретико-правовое содержание понятия юридической ответственности как конституционно-правового института // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 6.

обвинение против Президента РФ, Верховный Суд РФ проводит проверку и обоснованность предъявленных обвинений, Конституционный Суд РФ проверяет конституционность данной процедуры и дает соответствующее заключение, а Федеральное Собрание РФ в составе обеих палат принимает решение относительно отрешения от должности Президента РФ).

Данная классификация не является окончательной и по мере развития конституционного законодательства может быть дополнена.

Можно сделать вывод о том, что большое количество санкций (позитивных или негативных) направлены на изменение полномочий государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Если же говорить об общественных отношениях, то, на наш взгляд, избирательные правоотношения имеют самую четкую и развитую систему конституционно-правовых санкций и могут лечь в основу разработки теории позитивной юридической ответственности.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Государственной Думы от 19 февраля 1997 г. № 1132-II ГД «О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Авакьян, С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10.
5. Боброва, Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская. – Воронеж, 1985.
6. Виноградов, В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. – М., 2000.
7. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М., 2000.
8. Кондрашев, А.А. Меры конституционно-правовой ответственности в современном конституционном праве: основания классификации и виды санкций // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 7.
9. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002.
10. Чепус, А.В. Теоретико-правовое содержания понятия юридической ответственности как конституционно-правового института // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5.

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ И БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

КАРЕВА Алла Викторовна

Аннотация. Статья посвящена изучению становления и развития форм и методов оказания социальной помощи нуждающимся, их эволюции на протяжении всех этапов развития отечественной государственности. Анализируются характерные черты правового регулирования социальной сферы, благотворительности, особенно в периоды правления Петра I и Екатерины II.

Annotation. The article deals with the formation and development of forms and methods of social assistance to the destitute and their evolution throughout all stages of national statehood. The author analyzes the features of the legal regulation in the social sphere, charity, especially during the reign of Peter I and Catherine II.

Ключевые слова: Древнерусское государство, Российская империя, социальная функция, социальное неравенство, социальная политика, социальная помощь, благотворительность.

Keywords: Old Russian state, the Russian Empire, social function, social inequality, social policy, social assistance, charity.

Из всего многообразия функций современного демократического государства главной становится социальная. Современное социальное государство призвано целесообразно соединить свободу и власть для обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, социальной справедливости и солидарности. Российская Федерация, согласно ст. 7 Конституции РФ, – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это возможно только благодаря развитию и использованию человеческого потенциала страны, его расширенного воспроизводства за счет повышения качества образования, медицинского обслуживания, решения демографических и других социальных проблем. Для того чтобы обеспечить социальную справедливость в сфере производства, труда, распределения и потребления национального продукта, необходимы консолидация усилий и сплоченность всех субъектов государственно-частного и общественного партнерства и их взаимная социальная ответственность. Однако в настоящее время соответствующих духовных, правовых, социально-экономических условий существования социального государства в России в полной мере пока не сформировалось, состояние работы институтов государства и гражданского общества оставляет желать лучшего. Между тем, именно гражданское общество является социальным фундаментом современного демократического правового государства.

На современном этапе развития Российского государства, когда гражданское общество только формируется, историческая ответственность за благополучие граждан лежит на государстве, тем более что в России оно всегда являлось мощным институтом управления обществом. Особенностью России, «как в прошлом, так и в настоящем, является абсолютный примат государства над всеми сферами жизни общества, над гражданами»¹. Государство провозглашало общенациональные ценности и в соответствии с этим определяло формы и меру реального участия населения в политической жизни, но под жестким контролем государственного аппарата. Все это указывало на наличие сильных патерналистских традиций в России, которые выражались в политике государственной опеки и покровительства над частными лицами и общественными организациями.

Тем не менее, в России, в отличие от Запада, был свой путь становления и развития гражданского общества, имелись факторы, так или иначе способствовавшие его формированию. В нашей стране «исторически сложился иной тип общественной системы, где в основе социума лежит эффективность власти, а не собственности и связанной с ней правовой регуляции. И именно русская культура, в основе своей содержащая социальную ответствен-

¹ Нудненко Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 15.

ность, во многом обеспечила возможность строительства гражданского общества как сферы негосударственных отношений, структур и институтов в условиях не только неизбежного, но и традиционно сильного влияния государства на общество»².

Отсутствие полноценного гражданского общества в Российской империи усугублялось сильной патерналистской направленностью российской государственности, которая исключала проявление гражданской активности и общественной инициативы, культивировала прямо противоположное поведение – социальное иждивенчество, упование на социальную помощь всемогущего патерналистского государства. Верховная власть официально поддерживала патерналистскую направленность государства на протяжении всего периода империи, что находило отражение в правительственных указах XVIII–XIX вв. «Титул “Отца отечества”, принятый Петром I в 1721 г., адекватно отражал взгляды государя, его окружения и подданных на характер и масштабы его власти. Все монархи воспитывались соответствующим образом, с детства им внушалось, что русские цари – защитники и носители национального государственного духа, а для народа – оплот отеческой доброты и справедливости»³. Значит, именно правители обязаны заботиться о подданных, особенно о тех, кто не в состоянии сам о себе позаботиться, т. е. неимущих, обездоленных, которых в Российском государстве было немало.

Обращение к опыту прошлого, по мнению А.С. Коновальцева, «позволит современным общественным организациям, действующим в сфере социальной политики, не конфликтовать с властью по поводу своей деятельности, что очень важно с точки зрения развития гражданского общества в стране с сильными авторитарными традициями... послужит способом обретения утраченного национального архетипа, характеризующегося социальной ответственностью»⁴. В связи с этим для формирования

в Российской Федерации социального государства и гражданского общества, создания эффективной системы оказания помощи нуждающимся, безусловно, необходимо ориентироваться на международные стандарты уровня и качества жизни, а также учитывать зарубежный опыт создания социальных государств. Однако прежде всего следует опираться на менталитет российского общества, традиции отечественной благотворительности и милосердия, исторический опыт социальной работы, особенно на рубеже XIX–XX вв., когда демонстрируются уникальные идеи, перспективные проекты и конкретная практика в сфере оказания социальной помощи нуждающимся. Кроме того, особое значение имеет накопленный правовой опыт решения социальных проблем.

Содержание и формы отечественной благотворительности имеют глубокие исторические корни. На всех этапах, особенно во время становления государства, благотворительность была тесно связана с политикой личности, осуществляющей правление, с царствующими особами и во многом формировалась под влиянием христианства. Это позволяет утверждать, что началом отечественной благотворительной деятельности является дата крещения Руси (988). Российская благотворительность как целостное явление начала формироваться в период установления православия, которое стало органичной частью государственности. Это «привнесло в идею государственности и жесткой подчиненности новый скрепляющий элемент – духовно-нравственные идеалы и ценности...»⁵. Именно эти новые идеалы, даже в рамках строгого подчинения и авторитарности, способствовали складыванию политики в рамках целого государства, в том числе в социальной сфере, призванной бороться с бедностью и помогать нуждающимся.

С принятием христианства в обществе утверждались идеи милосердия, сострадания, помощи, что проявлялось в форме благотворительности, предусматривающей общественное призрение бедных, раздачу им милостыни, опеку над обездоленными и неимущими, возведение храмов и монастырей. Именно монастыри брали на себя главную нагрузку в рас-

² Коновальцев А.С. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных общественных объединений в сфере благотворительности и социального призрения в Российской империи XIX в. // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2012. № 7 (111). С. 301.

³ Миронов Б.Н. Развитие государственности в России в XVII – начале XX в. // Общественные науки и современность. 2009. № 4. С. 104–105.

⁴ Коновальцев А.С. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных общественных объединений... С. 298.

⁵ Ракина А.Ю. Благотворительность в России: от истоков на пути к социальному государству (часть 1) // Этносоциум и межнациональная культура. 2015. № 2 (80). С. 69–70.

смаатриваемой сфере. Благотворительность преимущественно носила личный, частный характер. Однако свое значение сохраняла и крестьянская община с присущей ей круговой порукой и взаимопомощью и соответствующей формой реализации благотворительности, которая опиралась на культурные и религиозные установки.

В XVI в., по мере усиления государства и расширения территории страны, феномен благотворительности начал осознаваться как важное явление общественной жизни, требующее активного государственного участия и регулирования. Большое внимание вопросам общественного призрения уделил Стоглавый собор 1551 г. Это означало первую попытку законодательного оформления системы попечения о больных и нетрудоспособных, осуществленную в Российском государстве. Из всех обсуждавшихся вопросов более 30 были обращены духовенству, а три из них относились к благотворительности. В результате появились три главы Стоглавника: «О нищепитательстве», «Об искуплении пленных», «О милостыне»⁶. Особый интерес вызывает такое явление, как милостыня, которая стала в то время серьезной проблемой для страны. Именно это заставило участников Стоглавого собора обсудить данную проблему и предложить некоторые пути ее решения, которые в целом можно рассматривать в качестве социально ориентированной программы. Предполагалось не только осуществить перепись обездоленных, вынужденных нищенствовать, но и произвести классификацию, разделив их на категории: больных, престарелых и здоровых, а значит, трудоспособных. На помощь в богадельнях могли рассчитывать только первые две категории, все остальные должны были трудиться, особенно это касалось вполне здоровых, но ленивых, праздных, тунеядствующих нищих. В дальнейшем в России проблема нищенства оставалась достаточно острой.

Сам факт вынесения данных вопросов на Стоглавый собор 1551 г., обсуждение их на таком высоком уровне, стремление централизованно решать сложные социальные проблемы указывали на усилении роли государства в сфере благотворительности, на попытке

формирования организационных основ ее функционирования. В целом же это означало наметившийся переход от православной, церковной благотворительности к гражданской, но, по возможности, управляемой. Все это свидетельствовало о том, что руководство «Российского государства достаточно рано стало уделять внимание благотворительности в общественной жизни страны»⁷. Однако, несмотря на решения Стоглавого собора, благотворительностью в основном продолжали заниматься церковные приходы и монастыри через устройство богаделен.

В сфере государственного регулирования общественного призрения и благотворительности ситуация улучшилась лишь при Петре I, который стремился решить эти вопросы более обстоятельно как на законодательном, так и на практическом уровне, и в масштабах всей страны. Царь, по сути, хотел создать систему государственного призрения, регламентированную соответствующими указами. Это выразилось в организации во всех губерниях государственных структур общественного призрения и направлении на это необходимых средств. Многие указы царя были посвящены борьбе с нищенством и отличались усилением репрессий в отношении нищих. Государство, не имея возможности решать социальные проблемы гибко и эффективно, справлялось с нищенством в основном репрессивными методами. Однако особое внимание в законодательстве Петра I обращалось на то, что «наиболее эффективным средством борьбы с нищенством является его предупреждение»⁸. Предусматривалось разделение нищих по категориям с дальнейшим выяснением причин нищенствования и выделением необходимой помощи, что указывало на ее адресный характер. Жесткие меры предполагались по отношению к здоровым, но ленивым и не желающим работать. Частным лицам запрещалось давать милостыню не заслуживающим помощи. В связи с этим следует отметить, что данное требование противоречило отечественным традициям милосердия и сострадания и шло вразрез с желани-

⁷ Журавлев В.И. Некоторые аспекты правового регулирования благотворительности в Российской империи // Вестник Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых. Серия «Юридические науки». 2014. № 2 (2). С. 17.

⁸ Шапошников С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект // История государства и права. 2010. № 11. С. 13.

⁶ Ракитина А.Ю. Благотворительность в России: от истоков на пути к социальному государству (часть 1). С. 70.

ем простых людей помогать, продолжая раздавать милостыню.

Несмотря на преобладание в указах Петра I против нищенства запретительных норм и отсутствие конструктивных способов преодоления этой проблемы, данные акты стали основой государственной системы общественного призрения, способствовали налаживанию работы соответствующих учреждений и ее улучшению. Тем не менее, стране требовался новый, более широкий подход к решению прежних и вновь возникающих социальных проблем.

Традиции Петра I были продолжены его преемниками, которые внесли определенный вклад в дальнейшее развитие системы социального призрения. «При Елизавете вопрос о благотворительности освобождался от влияния церкви и вошел в круг общественно-государственных задач»⁹. Однако серьезные изменения в правовом регулировании социальной сферы были связаны с правлением Екатерины II. Эпидемия чумы 1768 г. и следовавшие за ней социальные потрясения потребовали от руководства страны решительных мер, направленных на социальную помощь бедному населению и, вместе с тем, на укрепление органов местного самоуправления. Именно эти вопросы нашли отражение в законодательном акте 1775 г. «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи», согласно которому в состав губернских органов власти были введены особые административные органы – приказы общественного призрения. В их ведении находились сиротские дома, больницы, богадельни, дома для неизлечимых больных, фельдшерские школы, смирительные дома. В связи с этим можно говорить о новом уровне организации мер по оказанию социальной помощи и созданию универсальной системы благотворительности, включающей различные направления. С того времени понятие общественного призрения стало неразрывно связанным с благотворительностью, которая отличалась системным подходом и четкой организацией, что выразилось в создании благотворительных заведений по всей стране, проведении различных мероприятий, направленных на оказание помощи

нуждающимся. Все это содействовало эффективному развитию благотворительности в целом. Таким образом, именно Екатерина II сыграла большую роль в развитии благотворительности, поскольку официально разрешила российским подданным создавать частные благотворительные общества, которые стали первыми самостоятельными общественными организациями. Однако, несмотря на данное разрешение «почти сто последующих лет общественные организации в империи легитимизировались исключительно по рескриптам императоров, вследствие чего их численность была ничтожной. Лишь во второй четверти XIX века, несмотря на жесткие юридические ограничения, число официально созданных частных благотворительных обществ начинает расти»¹⁰.

Тем не менее, предпринятые государством усилия говорили о серьезном внимании Екатерины II к социальной сфере, ее стремлении создать механизм сглаживания социального неравенства. Система приказов общественного призрения, созданная императрицей, предусматривала централизованную организацию социальной помощи. По охвату всех нуждающихся категорий населения и всех сфер общественной жизни, где появлялись различные социальные проблемы, можно утверждать, что для России это была первая столь масштабная программа благотворительности¹¹. Таким образом произошло расширение не только круга лиц, которые могли рассчитывать на помощь, но и круга социальных проблем, требующих незамедлительного решения и регулирования. Существенные изменения в социальной сфере на протяжении XVIII в., особенно в период правления Екатерины II, позволяют констатировать, что императрица не только продолжила начинания Петра I, но и существенно продвинула их. «В России последовательно осуществлялся переход заботы государства от милостыни и богаделен для нищих до государственного регулирования вопросов образования, здравоохранения, заботы о сиротах, о трудоспособных...»¹².

⁹ Кеня И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России // История государства и права. 2014. № 24. С. 4.

¹⁰ Гулярян А.Б. Развитие благотворительности в Российской империи (на примере Орловской губернии) // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2014. № 4. С. 15.

¹¹ Ракитина А.Ю. Благотворительность в России: от истоков на пути к социальному государству (часть 1). С. 73.

¹² Шапошников С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект. С. 13.

Примечательно, что проблемы социальной сферы Екатерина II стремилась решить также и через повышение активности различных сословий, привлекая их к благотворительности и взаимопомощи. Согласно «Городовому положению» 1775 г. каждое сословие в рамках самоуправления должно было поддерживать своих представителей, хотя у каждого сословия были свои возможности в решении материальных проблем и трудностей. Однако главная нагрузка по выполнению повинности общественного призрения лежала на податных сословиях: сельском, мещанском, ремесленном. Несмотря на положительные результаты проводимых государством мероприятий, сословный принцип организации призрения затруднял осуществление социальной политики.

В целом XVIII в. для российской благотворительности стал поворотным, что выразилось в масштабах и содержании деятельности, в количестве вовлеченных в нее лиц и учреждений, но главное – в охвате большего количества нуждающихся. Российская благотворительность реально поднялась до уровня государственной и общественной инициативы. И.А. Кеня считает, что «именно 1775 г. следует считать отправной точкой в правовом регулировании благотворительной деятельности»¹³. Однако, несмотря на определенные достижения Екатерининской эпохи в социальной сфере, приказы общественного призрения не могли оказать серьезного влияния на развитие благотворительности и расширение социальной помощи из-за ограниченности ресурсов. Такое положение восполнялось активной подвижнической позицией дворянства, представители которого стремились осуществлять благотворительную деятельность, что имело большое социальное значение, поскольку демонстрировало верную линию поведения для представителей не только своего, но и других сословий. Все это способствовало расширению частной благотворительности.

Оценивая работу благотворительных учреждений в XVIII в., А.С. Коновальцев отмечает: «Несмотря на повсеместное возникновение в русском государстве органов благотворительного характера, их практическая деятельность вплоть до XIX в. оставалась малоэффективной, так как законы не имели четкого императивного

предписания об условиях оказания помощи нуждающимся. Закон ограничивался лишь несколькими правилами, имевшими характер скорее инструкций, советов и пожеланий»¹⁴. Тем не менее, можно утверждать, что в Российской империи XVIII в. «наряду с чисто государственным попечением, которое не обеспечивало в нужном объеме решение возникающих социальных проблем, возникли и достаточно эффективно действовали разного рода благотворительные организации и частная благотворительность на социальные нужды»¹⁵.

Однако в полной мере благотворительность смогла раскрыть свой потенциал в последующий период, когда получила новые ресурсы и стимулы для развития, поскольку одной из важных государственных задач XIX в. стало формирование эффективно функционирующей системы общественного призрения Российской империи¹⁶. Без участия благотворителей решить ее не представлялось возможным. Заметному улучшению ситуации в социальной сфере в XIX в. способствовало повышение числа благотворителей, а также переход эстафеты благотворительности от дворянства к купечеству.

Правление Александра I ознаменовалось изданием Положения, нормы которого регулировали деятельность благотворительных обществ. В нем регламентировался порядок пожертвований, определялись совместные действия государства (в лице губернатора) и частных лиц. Координацией действий должен был заниматься учрежденный Совет императора от человеколюбивого общества. Вместе с тем, «до середины XIX в. не только арсенал мер государственной социальной помощи был чрезвычайно мал, но и сама помощь носила эпизодический характер, “точечный” характер, что не позволяет рассматривать деятельность государства в этой сфере в качестве широкомасштабной социальной поддержки или социальной защиты. В свою очередь личность (нуждающийся) не обладала никакими социальными правами»¹⁷.

¹³ Кеня И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России. С. 4.

¹⁴ Коновальцев А.С. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных общественных объединений... С. 298.

¹⁵ Шапошников С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект. С. 13.

¹⁶ Яковенко И.Л. Поощрительная политика благотворительной деятельности в Российской империи // История государства и права. 2011. № 16. С. 29.

¹⁷ Шапошников С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект. С. 14.

Масштабные изменения во всех сферах жизни общества, особенно в социальной, совершались после буржуазных реформ, во второй половине XIX в., но наиболее ярко это проявилось на рубеже XIX–XX вв. В это время задача борьбы с бедностью решалась совместными усилиями государства и общественных сил через различные организации и развитие частной инициативы. Расцвет благотворительности во многом стал возможен в результате взаимодействия сразу нескольких факторов: благодаря регулированию деятельности соответствующих учреждений путем законодательных и административных мер, повышению самостоятельности частной благотворительности, ее относительной независимости от государственной бюрократии, а также изменению состава благотворителей, среди которых определяющую роль стали играть представители интеллигенции и предпринимательских кругов.

Благотворителей ценили, отмечая их добродетель и приносимую ими общественную пользу. Существующая в России система награды широко использовалась в качестве инструмента для привлечения к благотворительной деятельности большего числа филантропов и меценатов, что обеспечивало признание и поощрение заслуг граждан на этом поприще¹⁸. Однако, как считает А.С. Коновальцев, это «облегчало бремя государственных расходов в такой относительно второстепенной, по мнению правительства, области, как помощь нуждающимся и нищим, и при постоянном ощущении страха, что независимое общественное развитие, даже имеющее благотворительную направленность, может пойти слишком далеко или принять непредвиденные и нежелательные формы»¹⁹. Тем не менее, в этот период возросло количество благотворительных обществ и число

жертвователей, а установившийся общественный контроль над благотворительностью гарантировал расходование поступивших средств исключительно по назначению, самым нуждающимся.

Несмотря на несовершенство российского законодательства в социальной сфере, непрерывный полицейский надзор и контроль, снижающий темпы развития общественной и частной благотворительности, сдерживающий проявление частной инициативы, на рубеже XIX–XX вв. в условиях социально-экономического неравенства благотворительность выступала в качестве стабилизирующего фактора российского общества, способствующего сглаживанию социального неравенства. Благотворители и благотворительные общества демонстрировали образцы милосердия, сострадания, бескорыстной помощи и добровольного служения обществу, содействуя не только решению социальных проблем, но и складыванию гражданского общества, повышению социальной активности, сознательности и ответственности.

Сегодня в условиях современной России «благотворительность может и должна стать фактором консолидации гражданского общества. Следует возродить не только традиции российской благотворительности, которые складывались на протяжении веков, но и создать систему федеральных, региональных и муниципальных форм морального поощрения благотворителей и общественно-государственную систему благотворительной деятельности в Российской Федерации...»²⁰. Все это позволит максимально раскрыть потенциал благотворительности и соответственно будет способствовать продвижению российского общества к социальному равенству и социальной справедливости, а значит, к подлинному социальному государству.

Библиографический список

1. Гуларян, А.Б. Развитие благотворительности в Российской империи (на примере Орловской губернии) // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2014. – № 4.
2. Журавлев, В.И. Некоторые аспекты правового регулирования благотворительности в Российской империи // Вестник Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых. Серия «Юридические науки». – 2014. – № 2 (2).

¹⁸ Яковенко И.Л. Поощрительная политика благотворительной деятельности в Российской империи. С. 29.

¹⁹ Коновальцев А.С. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных общественных объединений... С. 301.

²⁰ Кеня И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России. С. 8–9.

3. Кеня, И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России // История государства и права. – 2014. – № 24.
4. Коновальцев, А.С. Организационно-правовые основы деятельности негосударственных общественных объединений в сфере благотворительности и социального призрения в Российской империи XIX в. // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2012. – № 7 (111).
5. Миронов, Б.Н. Развитие государственности в России в XVII – начале XX в. // Общественные науки и современность. – 2009. – № 4.
6. Нудненко, Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. – 2015. – № 4.
7. Ракитина, А.Ю. Благотворительность в России: от истоков на пути к социальному государству (часть 1) // Этносоциум и межнациональная культура. – 2015. – № 2 (80).
8. Шапошников, С.П. Социальное государство в России: историко-теоретический аспект // История государства и права. – 2010. – № 11.
9. Яковенко, И.Л. Поощрительная политика благотворительной деятельности в Российской империи // История государства и права. – 2011. – № 16.

РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ СУВЕРЕНИТЕТА ОТ МАРСИЛИЯ ПАДУАНСКОГО ДО ГЕГЕЛЯ

КЛИМЕНКО Оксана Алексеевна,
МИРЗОЕВ Ашурали Кенджаевич

Аннотация. *Анализируется генезис и концептуальная эволюция представлений о суверенитете в период становления национальной государственности современного типа, т. е. начиная с творчества Марсилиуса Падуанского и вплоть до Гегеля. Обосновывается необходимость соблюдения при строительстве суверенного государства ориентации на общенациональные моральные и нравственные ценности.*

Annotation. *The article analyzes genesis and conceptual evolution of understanding of sovereignty during the formation of modern national statehood that is beginning with Marsilius's of Padua works right up to Hegel. The authors ground the necessity to comply with nation-wide moral and ethic values when a sovereign state is developing.*

Ключевые слова: *государство, право, гражданское общество, суверенитет, власть, социальные ценности, политико-правовые традиции.*

Keywords: *state, law, civil society, sovereignty, power, social values, political and legal traditions.*

Идея государственного и народного суверенитета прошла длительный путь развития, прежде чем укоренилась не только в европейском теоретическом мышлении, но и в законодательстве практически всех современных государств, прежде всего связанных с западной традицией права.

Поскольку понятие государства неотделимо от понятия суверенитета, постольку мы можем найти отдельные элементы последнего и в понимании Платоном природы государства как неделимой идеальной сущности, и в учении Аристотеля о природе государственной власти, качественно отличающейся от всех иных видов властных отношений, и в естественно-правовых трактовках римских юристов. Однако эти элементы, развиваясь в рамках общих теоретических концепций государства, еще не сливались в единое понятие, поскольку ему не было точного соответствия ни в полисной, ни в имперской моделях государства.

Вместе с тем, представления мыслителей Античности об автономии публичной политической воли, воплощенной в виде полисной организации общества, бесспорно, являются концептуальными истоками, исторически предшествующими формированию соответствующих политико-правовых воззрений. Возможность самостоятельного существования и функционирования такой территориальной организа-

ции мыслители Античности усматривали прежде всего в том, что полис не имел над собой никакой подобной ему власти и мог свободно развивать свои государственные функции. Такая относительная свобода определялась спектром производных факторов: очерченными границами, устанавливающими пределы администрирования, наличием необходимых сфер хозяйственной и культурной жизни, системой властных институтов и учреждений, вооруженной силы, способом осуществления власти соответствующими институтами и т. д. В связи с этим древнегреческое понятие элевтерии (свободы), которое изначально связывалось с личностью человека, переносится на политические публичные образования, которыми являлись города-полисы. Однако это понятие сохраняло и свое широкое смысловое значение, охватывало политическую, этическую сферу жизнедеятельности не только полиса как коллективного субъекта, но и характеризовало выражение внутреннего мира человека в обществе.

Данное понятие широко использовалось в трудах античных мыслителей и особое распространение получило к середине V в. до н. э. Элевтерия рассматривалась как возможность автономного существования полиса, которая, впрочем, могла ограничиваться при заключении союзных соглашений. При этом основным условием автономии считалась способность соответствующего политического публичного

образования обеспечить свою территориальную целостность и неприкосновенность, а также определять свою внутреннюю и внешнюю политику: осуществлять самоуправление, вершить суд и выступать в качестве субъекта межполисного общения, заключать соглашения с другими субъектами, чей статус, в свою очередь, также определялся через призму перечисленных качеств.

Когда Греция становится частью македонской империи, а затем – римской державы, идея самодостаточного города-государства рассматривается как автономия, ограниченная центральной властью метрополии. Вместе с тем в античной Греции и Риме «понятие суверенитета не было необходимым потому, что государству не противостояло никакой другой претендовавшей на власть силы»¹.

Своего рода первоначальный синтез понятия суверенитета стал возможным лишь в условиях позднего Средневековья, когда происходил генезис национального государства (но не само его формирование). Возникновение целостного понятия суверенитета изначально было обусловлено необходимостью усиления государственных начал, формирования централизованной национальной государственности, т. е. идея суверенитета формировалась как реакция на ослабление государственности, феодальную раздробленность для политического и юридического обоснования абсолютной государственной власти монарха (сюзерена). Власть эта рассматривалась как верховная, единая и не ограниченная никаким положительным правом².

Становление целостного понятия суверенитета современные исследователи связывают с именем Марсилия Падуанского, который выдвинул идеи, во многом предвосхищавшие взгляды поздних европейских просветителей о народном суверенитете и разделении властей. В трактате “Defensor Pacis” («Защитник мира») Марсилиус Падуанский обосновал концепцию народного суверенитета. Падуанский, формулируя свои идеи, имел перед собой опыт родного города Падуи, где законодательную власть осуществлял выборный орган – городской совет, назначавший исполнительную

власть. Именно такое устройство государства представлялось мыслителю справедливым.

По мнению Марсилия, лишь народ или его большинство может быть источником государственной власти. Средневековый мыслитель обосновывал идею о том, что право издавать законы, обязательные для всех, в том числе и для правителей, принадлежит только тому, кто создал их такими, чтобы они соблюдались наилучшим и абсолютным образом. Такое право могут иметь только все граждане или их преобладающая часть, а не одно лишь лицо, пусть даже правитель (монарх), который в любом государстве должен избираться его гражданами³.

В период позднего Средневековья Западная Европа не знала понятия государства в его современном смысле. Средневековые государства носили партикулярный характер, основанный на вассально-договорных отношениях между вассалом и сюзереном. Уже в силу этого власть последнего не могла быть абсолютной. Она нуждалась в легитимации в качестве элемента римской имперской государственности, выступавшей в Средневековье в ипостасях власти императора или папы, которые конкурировали между собой за право «продуцирования» светской власти посредством его эманации от власти верховной, сконцентрированной в образе Рима. Это начало, обладающее высшей легитимностью, эманировало легитимность княжеской, королевской и тому подобной власти, но само оно имело более культурологическое и сакральное, чем собственно политическое, значение. Поэтому и средневековые княжества, герцогства, королевства можно было назвать государствами лишь с некоторой долей условности.

Лишь с формированием первых собственно национальных государств Нового времени (Франции, Испании, Англии, в исторической тенденции – Германии и Италии) стало возможным говорить об их легитимитационной самодостаточности и субстанциальности осуществляемой в них политической власти.

Становление собственно светской рационалистической концепции суверенитета связывается с именами Николло Макиавелли и Жана

¹ Крылов Б.С. Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов [и др.]. М., 1994. С. 11.

² Дмитриев Ю.А., Магомедов Ш.Б., Пономарев А.Г. Суверенитет в науке конституционного права. М., 1998. С. 14.

³ Падуанский М. Защитник мира. Defensor pacis / пер. с фр. Б.У. Есенова, науч. ред., вст. ст., примеч. Г.П. Лупарева. М.: Дашков и К°, 2014. С. 105–107, 124–129, 138.

Бодена. Обосновывая необходимость политического объединения разобщенных феодальных владений в единое государство, эти мыслители высшим политическим интересом провозгласили интерес государственный. На сферу светских отношений экстраполируется представление о том, что государство – это абсолютная монархия, субъектность которой выражается в лице государя. По сути, государство – это в конечном счете сам суверен, воля которого способна предотвратить феодальное разобщение и междоусобные войны⁴.

В политико-правовых исследованиях традиционно отмечается то обстоятельство, что наиболее последовательно это абсолютистское понимание суверенитета изложено в работах Н. Макиавелли, который фактически вскрыл подлинные основы «реалистической» политики государей, усиливающих и расширяющих свою власть всеми средствами, «дозволенными» и «недозволенными».

Обосновывая необходимость усиления и территориального объединения феодально-раздробленной Италии под единой верховной властью монарха, Макиавелли высшим политическим интересом провозгласил «интерес государства» (*raison d'état*), которому должны подчиняться все остальные интересы в обществе. Государственным интересом, по мнению мыслителя, оправдывается и насилие по отношению к народу⁵. Сильное государство, по Макиавелли, – это, по сути, абсолютное, централизованное государство, неразрывно связанное с личностью государя.

Мыслитель не проводит четкого разграничения между государем и государством. С целью максимальной реализации государственных интересов Макиавелли наделяет своего государя, по сути, верховной, суверенной *государственной* властью. Жизнеспособное государство, по Макиавелли, – это государство, в котором реально обеспечивается неограниченная власть монарха (суверена), при этом абсолютная власть суверена и государственный суверенитет рассматриваются как тождественные понятия.

Н. Макиавелли сам термин «суверенитет» в контексте своей концепции не употреблял,

но его идеи легли в основу абсолютистского учения о государственном суверенитете.

Идеологом государства нового типа стал, как известно, французский философ и юрист Жан Боден, который ввел в научный оборот понятие суверенитета как постоянной и абсолютной (непрерывной) власти государства, как его обязательного атрибута⁶. По Бодену суверенитет предполагает полноту и неделимость властных полномочий, а также их персонализированность в фигуре высшего суверена.

Ж. Боден рассматривал суверенитет как обязательный атрибут государства. «Подобно тому, как корабль, если у него нет киля, носа, кормы и верхней палубы, представляет собой лишь грудку дерева, не имеющую формы корабля, так и государство, лишенное суверенного могущества, объединяющего всех граждан и все части оно, все хозяйства и все коллегии в единое целое, не является более государством», – писал Ж. Боден.

У Ж. Бодена понимание суверенитета как высшей власти связывалось с личностью суверена (государя), правомочия которого включали и законодательство, и суд, и дела войны и мира, и создание привилегий, и назначение должностных лиц. Единственным исключением было отсутствие у короля неограниченного бюджетного права: по Ж. Бодену король должен испрашивать у Генеральных штатов согласия на введение новых налогов и денежных сборов. За штатами не было никакой иной законодательной власти, кроме права вотиrowания налогов. В этом отношении Ж. Боден шел дальше ранних систематиков положительного права французской монархии, у которых власть короля ограничена не только религиозной рамкой, но также самостоятельностью судебных решений парламента и неотчуждаемыми привилегиями дворянства.

Во имя государственной необходимости могут быть отчуждены все личные, сословные и провинциальные права. Обещания связывают государя, но их обязывающая сила опирается на естественное право. При крайней необходимости обязательство, определяемое общими естественными принципами, перестает существовать, а обязательства государя перед со-

⁴ Макиавелли Н. Государь. М., 1998.

⁵ Там же. С. 63.

⁶ Мирзоев А.К. Суверенитет: генезис и концептуальная эволюция представлений в политико-правовой науке (исходные начала – Никколо Макиавелли и Жан Боден) // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 153.

словными представителями или народом в целом длятся до тех пор, пока выполнение его обещания в интересах народа. По мнению Ж. Бодена, именно по этому основанию различается суверенная монархия и тирания. Народ должен подчиняться законному монарху, но имеет право на убийство тирана, как считал Ж. Боден. Иногда необходимо действовать вопреки обещаниям или совсем упразднить законы, если этого требует ситуация, потребности случая, времени и лиц. Если государю приходится при этом спрашивать народ или сенат, то это, с точки зрения Ж. Бодена, абсурд: сословные представители тоже не являются «господами над законом» (если бы было так, то они обходились бы без государей), а суверенитет не может быть «игрой для двоих». Ситуация, когда господином является то государь, то народ, противна разуму и праву и не приносит порядок. Поэтому полномочие – как всеобщее, так и для каждого конкретного случая, – прекратить действие закона, или так называемое «право последнего решения» – это отличительный признак (примета) суверенитета, из которого должно исходить все остальное (объявление войны и заключение мира, назначение чиновников, роль последней инстанции, право помилования)⁷.

В отличие от своих предшественников, мыслитель, анализируя сущность суверенитета, устанавливал необходимые признаки суверенной власти, при наличии которых государство могло рассматриваться как суверенное, а по сути, как политически сильное, способное самостоятельно отстаивать свои интересы внутри и вовне.

Ж. Боден теснейшим образом связывал проблемы суверенитета с абсолютизмом и семьей. Крайнее обстоятельство нам хотелось бы особо подчеркнуть. Семья всегда являлась и сегодня является наиважнейшей ценностью для стран Азии, Востока, России, а недавно была таковой и для стран Европы. В настоящее время Западная Европа «растоптала» классическую семью, демонстрируя и законодательно закрепляя однополые браки. Тем самым не только уничтожается такая политико-правовая ценность, как семья, но и разрушается суверенитет государства. Ж. Боден видел в классической семье суверенное государство. Он связы-

вал институт семьи с общепризнанными нравственными идеалами, святостью частной собственности и суверенитетом. Как известно, абсолютная власть не зависит ни от какого иного субъекта политики и его предписаний (законов). «В то же время она не свободна от соблюдения определенных фундаментальных принципов социального бытия – законов Бога, природы и универсальных человеческих законов. На них основаны общепризнанные нравственные нормы, институт семьи, неприкосновенность частной собственности, обязанности государства перед подданными. Нарушение этих законов ведет к потере властью своей легитимности»⁸.

Понятие суверенитета, сформулированное Ж. Боденом в его знаменитом труде «Шесть книг о государстве» (1576), стало основой теории государства Нового времени. Власть, суверенитет для мыслителя – не просто атрибуты государя, но сама субстанция, само определение государства. Если концепция «сильного государства» Макиавелли развивается прежде всего в плане факта, то концепция Бодена переносит нас в план легитимности и представляет собой теоретическую систему категорий и понятий, сконцентрированных вокруг понятия суверенитета. Эта система от Гоббса к Руссо, от Локка к Монтескье будет впредь развиваться и совершенствоваться.

Государство, по Бодену, – это прямое управление множеством хозяйств и всем, что они имеют общего, при помощи суверенной власти. Такой подход предполагает следующую интерпретацию:

– во-первых, государство существует только там и тогда, где и когда в качестве его принципа выступает суверенитет, например, группа разбойников, ведомая предводителем, не является государством, государство, или республика, существует только там и тогда, где и когда существует юридический порядок (т. е. право управлять), где наблюдается правовой порядок;

– во-вторых, суверенитет власти выступает в качестве определения «сильного государства», понятие суверенитета – это принцип, задающий форму и структуру государственной

⁷ См.: Шмитт К. Политическая теология. М., 2000. С. 18–20.

⁸ Шумков Д.В. Социально-правовые основания государственного суверенитета Российской Федерации (историко-теоретический анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 46.

политике, определяющий в конечном счете силу данного государства, иными словами, суверенитет является не просто характеристикой власти государя, но самой основой государства, претендующего на достойное место в политической системе⁹.

Таким образом, для существования государства, в котором один закон применим равным образом ко всем, необходимо, чтобы эта политическая форма, характеризующаяся разделением на правителя и управляемых, установилась, сохранялась и поддерживалась. Государство, т. е. форма суверенитета, есть политическая система подчинения множества субъектов единству принципа – личности государя.

Что же такое суверенитет по Бодену? Это «способность повелевать и понуждать таким образом, что тот, кто повелевает и понуждает, не является объектом повеления и понуждения со стороны кого бы то ни было». Суверенитет – основа государственной целостности, он связывает все части государства, «все хозяйства, корпорации или коллегии» в единое целое, придавая особую форму государства всем политическим и социальным элементам. По Бодену главным средством правления становится закон, поэтому и первейшим признаком суверенной власти является способность издавать законы. Остальные признаки тесно связаны с первым и обусловлены им: это право объявлять войну и заключать мир, назначать высших государственных сановников, вершить суд в последней инстанции, чеканить деньги и взимать налоги.

Практическую реализацию понятие суверенитета получило в рамках «вестфальской» модели государства, связавшей идею государства с идеей народа. В трудах просветителей, в первую очередь Жана-Жака Руссо, обосновывался взгляд на суверенитет как на выражение всеобщей воли народа (которая, по меткому замечанию Руссо, не совпадает с волей всех). Эти представления закреплялись во Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в Конституции Французской республики 1791 г.

Истоки доктрины народного суверенитета усматриваются в трудах Ж.-Ж. Руссо, где предназначение государства – выражение и реали-

зация всенародных интересов. В таком государстве суверенитет должен принадлежать не суверену-монарху, а суверену-народу. Рассматривая суверенитет как общую волю народа, Руссо выделяет три составляющие народного суверенитета: 1) неотчуждаемость; 2) неделимость; 3) верховенство. Исходя из этих свойств суверенитета, Руссо выводил положение о том, что не только абсолютная монархия, но и верховная власть парламента являются ущемлением народного суверенитета.

Таким образом, Ж.-Ж. Руссо как представитель радикально-демократического направления политико-правовой мысли обосновывал и отстаивал идеи социальной справедливости, равенства, гражданской этики. Стержнем политической теории мыслителя является его учение о народном суверенитете как основополагающем принципе республиканского строя. Наибольшую известность получили такие труды Руссо, как «Рассуждение о происхождении и основаниях неравенства между людьми» (1754) и «Об общественном договоре, или Принципы политического права» (1762). Народный суверенитет у Ж.-Ж. Руссо, как полагает Н.А. Фролова, «имеет признаки неотчуждаемости и неделимости и является выражением общей воли, выступающей источником законов. Вместо идеи народного представительства Руссо выдвигает идею плебисцитарной демократии, считая, что суверенитет может быть осуществлен только всем народом как единым целым. Поэтому народный суверенитет становится единственным способом государственных преобразований на принципах разума и свободы».

Развивая идеи Руссо, Иммануил Кант трактовал государство как объединение множества людей, подчиненных правовым законам¹⁰. Анализируя понятие суверенитета, он обосновывал различие между понятием народного и государственного суверенитета, тем самым ставя под вопрос представления о субстанциальности и незыблемости последнего. Таким образом он выходит на идею всемирно-гражданского состояния, основанного на сопряжении народных суверенитетов и возвышающегося над отдельными государственными суверенитетами во имя общей пользы.

⁹ Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой правовой мысли : в 5 т. М., 1999. Т. 2 : Европа. V–XVII вв. С. 592.

¹⁰ Кант И. Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. СПб. : Наука, 1995. С. 354.

В связи с этим поучительно обратиться к интерпретации понятия суверенитета Георгом Гегелем, настаивающем на незыблемости основных постулатов его боденовской трактовки. Великий мыслитель приходит к новому их пониманию, основываясь на диалектическом понимании вопросов единства индивида и государства, государства и гражданского общества, целостности и дискретности государственного устройства.

Здесь важно иметь в виду саму идею государства в ее понимании автором «Философии права». Государство для Гегеля является прежде всего осуществлением духовной свободы, воплощенной как в обществе, так и в индивидах. Именно в таком качестве оно выступает как нечто нравственно целое и единое¹¹. В противоположность Руссо и Канту Гегель не выводит суверенитет из воли народа, а связывает его непосредственно с самой идеей государства. Здесь важно понимать гегелевскую диалектику, согласно которой государство само по себе не является некоторой конструкцией, возвышающейся над народом, а составляет его неотъемлемое содержание, подобно душе в отношении к отдельным органам тела. Однако при этом народ следует понимать не как агрегат индивидов (*vulgus*), а как внутренне дифференцированное и сложное образование (*populus*), т. е. как гражданское общество. На это обращает внимание и на этом настаивает Гегель в «Энциклопедии философских наук».

В качестве «души» общества государство для Гегеля есть, во-первых, тотальность, т. е. неразрывность и континуальность всех его членов, а во-вторых, абсолютное самоопределение, т. е. самоопределение, не зависящее от внешних начал, а имеющее источник исключительно в себе самом. Эта самообоснованность составляет действительную субстанциальность государства и одновременно ее субъективность. Таким образом получает свое развитие гегелевская трактовка сущности права как духовной субстанции — субъекта свободы¹². В таком качестве государство выступает как одно, как единица, поэтому оно подобно единому и единичному живому существу: «Идеа-

лизм, составляющий суверенитет, есть то же определение, по которому в животном организме его так называемые части суть не части, а члены, органические моменты, изоляция и для себя пребывание которых есть болезнь»¹³. Эта субстанциальность, эта единичность, вытекающая из самой природы государства, и обозначается Гегелем как его суверенитет.

В государстве, таким образом, немецкий философ усматривает два начала: духовное, выражающееся в его внутренней дифференциации и в связи с дифференцированным гражданским обществом, и начало жизни, души государства, которая делает возможным именно его целостность, воспроизводящая саму себя, т. е. суверенитет: «Государство как духовное есть развертывание всех своих моментов, но единичность есть одновременно душевность и животворящий принцип, суверенитет, содержащий в себе все различия»¹⁴.

Суверенитет как такого рода внутреннее единство и живая душа государства предполагает, что все функции государства имеют источник только в государственной власти и не могут быть частным достоянием отдельных лиц, сословий или корпораций. В последнем случае общество будет представлять собой не организм, а агрегат отдельных частей и не сможет называться государством в точном смысле этого слова. В связи с этим для Гегеля средневековые политические образования, где царил всеобщий дух партикулярности, не являлись государствами в точном смысле этого слова. Суверенитет означает, что каждое правомочие имеет своей внутренней стороной государственную волю и интерес, которые составляют ее «идеальность» в указанном выше смысле.

Исходя из этого положения, как отмечал Гегель, легко впасть в заблуждение, полагая, что суверенитет означает возможность творить любой произвол от имени государства, поскольку оно суверенно в своих действиях и функциях. Такому подходу немецкий философ противопоставляет идею права, именно в последнем усматривая то разумное начало, которое придает позитивную направленность всевластию суверенитета. Правовой характер государства, по Гегелю, является, таким об-

¹¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 283.

¹² См.: Масленников Д.В. Право как форма различения добра и зла // Юридическая мысль. 2015. № 6. С. 42–46. С. 43.

¹³ Гегель Г.В.Ф. Философия права. С. 317–318.

¹⁴ Там же. С. 316.

разом, необходимым моментом его суверенности.

В таком случае суверенитет может пониматься как выражение субъективности государственной власти, но эта субъективность нуждается в персонификации. Такой персонификацией субъективности гражданского общества для Гегеля являлся судья. Персонификацию же суверенитета государства мыслитель связывал с образом монарха: «Но личность и субъективность вообще в качестве бесконечного, соотносящего себя с собой, обладает, далее, истиной, причем своей ближайшей, непосредственной истиной, как лицо, для себя сущий субъект, а для себя сущее есть также просто одно. Личность государства действительна только как лицо, как монарх. Личность служит выражением понятия как такового, лицо содержит одновременно его действительность, и лишь с этим определением понятие есть идея, истина»¹⁵.

При этом по Гегелю власть монарха будет властью суверена только в том случае, если она осуществляется в правовом контексте и ограничена правом и общественным представительством. Только конституционная монархия может быть связана с идеей суверенитета. Если внимательно присмотреться к гегелевской трактовке полномочий и прав монарха, то мы увидим, что за некоторыми исключениями (например, наследственность власти) его монарх полностью укладывается в современное общее понятие главы государства. Так что трактовка Гегелем соотношения суверенитета и суверена имеет не только историческое, но и актуальное значение.

Несколько в ином аспекте, чем «суверенитет, направленный вовнутрь», Гегель характеризует «суверенитет, направленный вовне». В отношении других государств любое независимое государство должно признаваться суверенным, пусть даже внутри его господствует дух партикуляризма и суверенитет не связал воедино функции и интересы всех граждан. Здесь повторяются те же принципы, которые мы находили в начале «Философии права», в разделах «Абстрактное право» и «Моральность», где трактовались межличностные отношения. Природа права и дух морали, как показал Гегель, требуют от нас относиться к другому человеку как к равной нам и свободной лично-

сти, независимо от того, является ли этот человек значительным или ничтожным. Г.В.Ф. Гегель в «Философии права» настаивал на том, что человек является субъектом права именно как абстрактная личность. Мы относимся к нему как к равному себе индивидууму не в силу его особых личностных качеств (глубины мышления, заслуг предков, цвета кожи и т. п.), а просто на основании того простого и совершенно абстрактного факта, что он является человеком. Именно отсюда вытекает формальная природа права. Отношение к человеку как к равному в силу присутствия у него конкретных качеств (например, трудолюбия) называется уважением, но это – категория морали, а не права.

Точно так же и суверенитет государства должен быть содержательным для самого народа, являющегося его источником, и совершенно формальным для внешнего ему субъекта: другого государства или личности, не являющейся его гражданином. Суверенитет народа для внешнего субъекта должен быть безотносительной и совершенно константной величиной, сознательно полагаемой абстракцией. Только так он может стать объектом формальных по своей природе правовых отношений. В противном случае суверенитет перестает быть элементом права и это открывает путь для радикально либеральной модели, предполагающей абстрактные права личности источником всякого права, включая и международное. В таком случае права личности получают приоритет перед правом национального суверенитета.

Если на межличностном уровне признание другого равным мне и свободным субъектом гарантируется принципами права и волей государства, то на уровне отношения суверенных государств по Гегелю таких гарантий быть не может. В отличие от Канта, более жестко различавшего народ и государство, Гегель видит в государстве само идеальное единство народа, поэтому он не может разделить народный и государственный суверенитет и поставить над государством какое-либо надгосударственное образование или международное право. (Следует напомнить, что само понятие международного права Гегель считал ограниченным. Международное право, как учил философ, всегда основано на договорах, имеющих частное, не всеобщее значение.)

Г.В.Ф. Гегель всегда отстаивал идею абсолютной ценности государственного суверенитета. Государство в полной мере выявляет

¹⁵ Гегель Г.В.Ф. Философия права. С. 319.

духовную природу общества, поэтому над ним не может быть поставлена более высокая инстанция, которая несла бы в себе какое-либо более высокое содержание, чем то, которое заключает в себе государство. Полемизируя с Кантом, Гегель пишет: «Несколько государств, образуя союз, могут, правда, составить суд над другими государствами, между государствами могут возникнуть объединения, как, например, Священный союз, но эти союзы всегда только относительно и ограничены, подобно вечному миру. Единственный абсолютный судья, который всегда выступает, и выступает против особенного, есть в себе и для себя сущий дух, выступающий во всемирной истории как всеобщее и как действующий род»¹⁶. По Гегелю высшим судом для суверенных государств является только сама всемирная история, обращение к которой оказывается

высшим результатом философско-правового исследования.

Проблема суверенитета государства продолжает оставаться значимой и в современных условиях. Она еще более актуализировалась в связи с протекающими в современном мире глобализационными процессами, которые вместе с позитивными изменениями для различных государств очень часто влекут за собой и отрицательные проявления, в первую очередь для суверенитета государств. Полагаем, что классические философско-правовые и политико-правовые учения прошлого – от Аристотеля до Марсилия Падуанского и от Жана Бодена до Георга Гегеля – могут стать глубоким теоретическим основанием для современных правоведов, стремящихся сохранить представление о суверенитете как высшей социально-правовой ценности.

Библиографический список

1. Боден, Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой правовой мысли : в 5 т. – М., 1999. – Т. 2 : Европа. V–XVII вв.
2. Гегель, Г.В.Ф. Философия права. – М., 1990.
3. Дмитриев, Ю.А. Суверенитет в науке конституционного права / Ю.А. Дмитриев, Ш.Б. Магомедов, А.Г. Понамарев. – М., 1998.
4. Кант, И. Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. – СПб. : Наука, 1995.
5. Крылов, Б.С. Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б.С. Крылов [и др.]. – М., 1994.
6. Макиавелли, Н. Государь. – М., 1998.
7. Масленников, Д.В. Право как форма различения добра и зла // Юридическая мысль. – 2015. – № 6.
8. Мирзоев, А.К. Суверенитет: генезис и концептуальная эволюция представлений в политико-правовой науке (исходные начала – Никколо Макиавелли и Жан Боден) // Мир политики и социологии. – 2013. – № 11.
9. Падуанский, М. Защитник мира. *Defensor pacis* / пер. с фр. Б.У. Есенова ; науч. ред., вст. ст., примеч. Г.П. Лупарева. – М. : Дашков и К°, 2014.
10. Шмитт, К. Политическая теология. – М., 2000.
11. Шумков, Д.В. Социально-правовые основания государственного суверенитета Российской Федерации (историко-теоретический анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002.

¹⁶ Гегель Г.В.Ф. Философия права. С. 285.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ ПРАВА В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ИНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ РЕГУЛЯТОРОВ И В ИСТОРИЧЕСКИЕ ПЕРИОДЫ ЕГО ДЕЙСТВИЯ

ЛЕБЕДЕВА Елена Николаевна

Аннотация. В работе предпринят анализ взаимодействия целей, задач и функций права. Рассматриваются иные социальные регуляторы общественных отношений. Внимание сосредоточено на функциональной характеристике морали, религии, политики.

Annotation. The work conducts the analysis of interaction of goals, objectives, and functions of law. The article also considers other social regulators of public relations. The author focuses her attention on the functional characteristics of morality, religion, and politics.

Ключевые слова: цели, задачи, функции права, достижение, разрешение, уровень эффективности, перспективы оптимизации познания, социальные регуляторы.

Keywords: goals, objectives, functions of law, achievement, approval, performance level, prospects for the optimization of knowledge, social regulators.

Видоизменения целей, задач, функций права целесообразно проследить по становлению российского права в дореволюционном, советском и постсоветском периодах развития. Анализируя цель права в виде регулирования им общественных отношений, можно выделить следующие вытекающие из этого общие задачи на любом этапе развития: установление типа правового регулирования, соответствующего общественным отношениям, упорядочение взаимосвязей участников общественных отношений, определение правового статуса субъектов правоотношений, правового положения участников, установление правовых режимов объектов прав, требований к юридическим фактам. Функции не вытекают напрямую из целей права, так как последние носят глобальный, широкий характер и нуждаются в конкретизации посредством определения задач. Далее формируются направления воздействия, трактуемые функциями. Цели и задачи предreshают функции права, определяющие их, таким образом обуславливая действие друг друга. Через функции достигаются цели, разрешаются задачи, определяется уровень эффективности, перспективы оптимизации познания. Функции – это объемное средство материализации целей и задач.

В дореволюционном постижении права К.П. Победоносцев, И.А. Покровский, Г.Ф. Шершеневич на качественном уровне понимали его цель как регулирование общественных отношений¹. Регулирование напрямую связывалось с целью.

В философии под целью подразумевается предвосхищение в мышлении результата деятельности. Анализ деятельности обнаруживает несогласованность между жизненной ситуацией и целью. Преодоление несогласованности – это процесс достижения цели. Основные параметры цели следующие: относится к сфере должного, выступает исторически непостоянной изменяемой, в соответствии с обстановкой, категорией, основывается на закономерных принципах построения, таких как реальность, разумность, объективная обусловленность, научная обоснованность и др.

Различие целей, задач, функций права в выполнении разных социальных ролей. Задачи определяют социальную нужность, а функция права разрешает задачи. При проведении параллели с математической наукой соотношение целей, задач, функций права равно величинам «дано», «найти», «решение». При рассмотрении диалектической цепи цели и задачи тяготеют к идеальной, а функции – к материальной плоскости бытия. Цели и задачи как значимые послы развития – изменчивые, поддающиеся пересмотру субстанции. Функции тяготеют к реальной деятельности, результату, накоплению положительного или отрицательного опыта, практических знаний. Рассмотрение задач права, вытекающих из его цели по регулированию общественных отношений, зависит от периодов развития: устанавливаются юридические механизмы оптимального регулирования, определяются пути развития государственности с позиций формирования долгосрочных, среднесрочных, краткосрочных

¹ См., напр.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1911. Вып. 1.

проектов, акцентируются усилия управления по степени общественной значимости через соответствующее законодательство.

Можно привести примеры, когда закон в какой-либо области не работает или массово нарушается в конкретный временной промежуток. Это известные случаи разорения предприятий, валообразное банкротство туристических фирм, невозвращение ипотечных займов, работа не по полученной специальности в области образовательного ценза. Направления правового воздействия в приведенных примерах изначально «работали», но из-за недостатка выверенного нормативного регулирования и механизма правоприменения пришли к резонансному и массово болезненному упадку.

Цель постсоветского развития России состоит в формировании правового государства, гражданского общества и их взаимодействии. Задачи в этом направлении следующие: создание экономических, правовых, культурных факторов как основы полнокровных институтов государства, общества, определение места в мировой цивилизации, установление окружения союзников, разделяющих внешнеполитические взгляды нашей страны. Кризис национальной идентичности после распада СССР привел к возобновлению многовековых споров о цивилизационном пути, предпочтительном для России. Западные оппоненты относят Российскую Федерацию к западной цивилизации и видят путь развития, схожий с США и европейскими странами. Славянофилы отстаивают идею особой стези России. Ситуацию определения «себя» в отношении России трактует Д.А. Волкогонов: «Россия – не Европа и не Азия. Или и Европа, и Азия – частично. Ей не хватает европейской цивилизации, не хватает азиатского трудолюбия. Российские беды исчезнут тогда, когда она перестанет искать будущее в простом заимствовании и подражании»². В период 1980–1990-х гг. задачи страны и чаяния народа были направлены на максимальное сближение с Западом, сейчас в результате рационального восприятия внешнего мира период эйфории заканчивается. По опросам, проведенным Институтом социальных исследований РАН, «64 % россиян считают, что Россия – это Европа и в XXI веке будет связана с этим регионом мира. 34,6 % сочли,

что Россия – особая евразийская цивилизация и в будущем центр ее политики сместится на Восток. В ассоциативном ряду массового сознания россиян понятие “Европа” окрашено более позитивно (уровень симпатий – 83,1 %), чем “Азия” (64,7 %). 30 % опрошенных за то, чтобы Россия заняла место одного из центров многополярного мира, 28 % – за возвращение к роли второй супердержавы в биполярном мире, 25 % – за отказ от активного участия в мировых делах»³.

Для постижения теории функций современного российского права сравним их с функциями иных социальных регуляторов⁴ общественных отношений, являющихся человеческими ценностями, обусловленными диалектическими законами бытия при схожем объекте воздействия. К подобным крупным пластам относим мораль, религию, политику. Отношения церкви и государства могут быть светскими, или у религии имеется государственный статус. Светское государство рассматривается как «способ организации политической власти, при котором государство и церковь отделены, но взаимодействуют друг с другом, отсутствует государственная или официальная религия, обеспечивается равенство религиозных объединений, свобода совести и равенство граждан независимо от отношения к религии в целях достижения баланса интересов личности, государства и религиозных образований в различных сферах жизни общества»⁵. Россия есть светское государство.

Социальным регуляторам поведения присуще взаимопроникновение, зависимость, взаимодействие, различия, сходство, единство, противоречия по сущностным особенностям и функциональному назначению. Функциональная характеристика социальных норм⁶ направлена на целесообразное соотнесение пра-

³ Цит. по: Киреева С.А. Межкультурный диалог институтов гражданского общества в современном мире // Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт.; под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2013. С. 165; см.: Никонов В. Российское и советское в массовом сознании // Современная российская политика. М., 2003. С. 158.

⁴ Цыбулевская О.И. Нравственные основания современного российского права / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 2004. С. 81.

⁵ Мещерякова А.Ф. Светское государство в современной России: конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 9.

⁶ См.: Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. СПб., 2004. С. 235–240.

² Волкогонов Д.А. Этюды о времени. М., 1998. С. 293.

вовых и неправовых предписаний при квалификации поведения без искусственной подмены их друг другом.

Общими для социальных норм являются следующие функции: ценностная, ориентирующая, регулирующая, стабилизирующая, обеспечительная, коммуникативная, информационная, программно-прогностическая, системобразующая, мотивационная.

При рассмотрении отдельных из них отметим, что в пределах ценностной функции направленность воздействия основывается на осознании норм как значимых навигационных установок. В этом подходе, например, право защищает религиозные ценности. В ч. 1 ст. 2 Декларации о ликвидации форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений, провозглашенной резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН 25 ноября 1981 г., записано: «Никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы или отдельных лиц»⁷. Ценность есть непререкаемая важность, значимость социальных велений для группы или большинства представителей социума. Честь, достоинство, порядочность, доброе имя, репутация – ценности, охраняемые социальными нормами.

В пределах коммуникативной функции интересна мысль А. Тойнби в отношении религии о том, что каждая из цивилизаций, доживших до наших дней, имеет в своем лоне какую-то универсальную церковь⁸, отражающую силу и мощь ее коммуникативных социальных функциональных проявлений. Во время катаклизмов, кризисов, революций увеличивается тяга к постижению, использованию норм религии для разрешения злободневных вопросов.

Информационная функция учитывает стремительное формирование компьютерных технологий, которые опережает становление соответствующих отрасли права и законодательства. Огромны размах открывающихся возможностей и лавинное влияние информационного пространства. В настоящее время признан разрыв между осуществлением прав на информацию и ее упорядоченным регули-

рованием для обеспечения информационной безопасности. Этот процесс имеет негативный опыт в любой стране мира. Разноплановое социальное регулирование информационных технологий ведет к стремлению государства их правового упорядочивания для управляемости с точки зрения ответственности за информационные правонарушения. Данная функция подвержена социокультурным рискам в виде распространения технологий при коммуникативном неравенстве, увеличения, усложнения информации, трансформации культурно-этнической принадлежности, наличия примитивной самоорганизации при отсутствии комплексной культурной политики.

Программно-прогностическая функция определяет, скажем, развитие религии по определенным канонам с выявлением прогнозов. Радикально-глобалистская программа проповедует пессимистический прогноз вследствие поглощения народных религий мировыми религиями, синкретическими культами. Антиглобалистическая концепция развития религии основана на теории конфликта цивилизаций (американский исследователь С. Хантингтон). По ней глобализационные процессы усиливают отличия религиозных систем, что является первичной причиной конфликтов⁹.

Различия, противоречия правовых и иных социальных норм обуславливают отличия их функциональных проявлений. В связи с этим рассмотрим специфические функции неправовых регуляторов общественных отношений: социального баланса, социальной трансформации, информационной идентификации, конкретизационную, глобализационную.

Функция социального баланса предполагает воздействие неправовых регуляторов на действительность. Право часто работает с внешней стороной, а иные социальные регуляторы – с внутренней. Так, подразумевается формальная обязанность граждан Российской Федерации уплачивать налоги, а мораль подходит к правилу углубленно, с позиций гражданского осознанного долга. Социальные неправовые нормы апеллируют к глубинным слоям сознания индивида в определенной плоскостной направленности. Мораль, политика,

⁷ Международные акты о правах человека : сб. док. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 138.

⁸ Тойнби А. Постигание истории. М., 1996. С. 423.

⁹ См.: Куницын И. Защита религиозной идентичности в эпоху глобализации. URL : <http://www.pravoslavie.ru/analit/5133.htm> (дата обращения: 10.12.2014).

религия помогают осознать себя как индивида с потребностями, мыслями, деяниями, гармонизируя личностную самооценку путем постижения своего «я».

Функция социальной трансформации помогает в проблемах процветания общества, государства, личности. У конкретных регуляторов выделяется направленность действия в связи с решаемыми задачами. Трансформация ценностей основана на позитивных и негативных факторах, устремлениях. Религия может быть агрессивной, мораль – поддерживать суррогатное материнство, однополые браки под личиной терпимости и толерантности. Важно формирование интересов для разумного бесконфликтного существования вкупе с иными оформленными мировоззренческими позициями.

Функция информационной идентификации широко толкует регуляторы общественных отношений и видит их источниками права. Происходит нивелирование, сглаживание различий между социальными регуляторами. Это возможно при широком умозаключении по слиянию их функциональных параметров. Мораль, религия, политика могут охватывать нормы общей содержательной направленности, например, в программных документах, при деятельности негосударственных организаций, борьбе с терроризмом.

Конкретизационная функция обособляет социальный регулятор по его нужности, значимости, отличности от иных. Функциональная характеристика показывает его самобытность и невозможность замены, подмены другим. Социальные регуляторы отражают суть назначения и активный деятельностный аспект наличия в действительности.

Глобализационная функция отражает взаимодействие, противоречия, обуславливает движение к непознанным взаимозависимостям социальных регуляторов. Предпосылками ее выделения служит то, что социальные регуляторы существуют в знаковой форме как образцы массового поведения, отражаются через значимость и результативность предшествующей деятельности, являются социальным конструктором, обусловленным опривычиванием предшествующих практик, не выступают в качестве завершенных и окончательных, переосмысляются и трансформируются со сменами поколений, определяются историческим, культурным контекстом общества в целом. Процесс глобализации носит постоянный характер

с влиянием международного и политического аспектов. Неправительственные мировые организации (Врачи без границ, Всемирный мусульманский конгресс, Всемирный совет церквей, Гринпис, Международная амнистия, Международная конфедерация профсоюзов, Международный славянский собор и др.) оказывают активное давление на ООН, G8, Всемирную торговую организацию, Мировой банк, Международный валютный фонд, где принимаются глобальные решения по безопасности, качеству жизни, проводятся массовые акции, демонстрации, неправительственные саммиты, формируется в своих целях общественное мнение¹⁰. Эффективность этих организаций сдерживается отсутствием у них статуса для непосредственного участия в процессе принятия решений на глобальном уровне, для осуществления «миссии» – воздействия на поведение и принципы деятельности транснациональных корпораций и других бизнес-структур. Если в ближайшем будущем согласно «Гуманистическому манифесту – 2000» будет сформирована двухпалатная Генеральная Ассамблея ООН, в которой, кроме государств, могли бы быть представлены институты гражданского общества, то институционализированное участие неправительственных организаций в процедурах глобального управления повысит и их легитимацию. Рост численности и эффективная деятельность респондентов гражданского общества, выходящая за пределы национальных границ, свидетельствует о перспективе возникновения транснационального гражданского общества, которому присуща космополитическая солидарность, гарантирующая стабильное и безопасное геополитическое пространство¹¹. Легитимность политики и иных регуляторов на мировой арене поддерживается значимостью структур общества в глобальной интеграции, их способностью отзываться на геополитические выпады.

Глобализационная функция имеет особенность для политических регуляторов в виде транснациональных партийных объедине-

¹⁰ См., напр.: Ильин М. Политическая глобализация: институциональные изменения // Грани глобализации: трудные вопросы современного развития. М., 2003. С. 200–209; Купин В.Н. Политическая глобалистика. Саратов, 2010; Чеснокова Т., Черкесова Н. Россия – Delete? 2030 год: глобальная схватка цивилизаций. М., 2007.

¹¹ Киреева С.А. Межкультурный диалог институтов гражданского общества в современном мире. С. 162–163.

ний. Основа их формирования – деятельность представительного органа Европейского союза – Европейского парламента, члены которого объединяются во фракции по партийному признаку. Общеввропейский статус политических партий внутри Европейского парламента предусматривает разработку правил их создания, деятельности, проведения выборов. В 2012 г. существовало 12 признанных европартий: Европейская народная партия – христианская демократия, Партия европейских левых – социализм, коммунизм (2004), Европейский альянс за свободу – евроскептицизм (2011) и др.¹²

К политическим нормам глобализационной функции относится программный документ – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, где функциональными мерами предупреждения угроз предусмотрены обеспечение социальной стабильности, этнического и конфессионального согласия, формирование действенных механизмов взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества в целях полной реализации гражданами России права на жизнь, безопасность, труд, жилье, здоровье и здоровый образ жизни, достоинство, доступное образование и культурное развитие¹³.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Волкогонов, Д.А. Этюды о времени. – М., 1998.
3. Зиновьев, А.А. На пути к сверхобществу. – СПб., 2004.
4. Ильин, М. Политическая глобализация: институциональные изменения // Грани глобализации: трудные вопросы современного развития. – М., 2003.
5. Киреева, С.А. Межкультурный диалог институтов гражданского общества в современном мире // Взаимодействие гражданского общества и государства в России: правовое измерение / кол. авт. ; под ред. О.И. Цыбулевской. – Саратов, 2013.
6. Куницын, И. Защита религиозной идентичности в эпоху глобализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravoslavie.ru/analit/5133.htm> (дата обращения: 10.12.2014).
7. Купин, В.Н. Политическая глобалистика. – Саратов, 2010.
8. Маркова, Е.В. Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий: аналитический обзор стандарта Венецианской комиссии Совета Европы // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 19.
9. Международные акты о правах человека : сб. док. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 2002.
10. Мещерякова, А.Ф. Светское государство в современной России: конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009.
11. Никонов В. Российское и советское в массовом сознании // Современная российская политика. – М., 2003.
12. Тойнби, А. Постигание истории. – М., 1996.
13. Цыбулевская, О.И. Нравственные основания современного российского права / под ред. Н.И. Матузова. – Саратов, 2004.
14. Чеснокова, Т. Россия – Delete? 2030 год: глобальная схватка цивилизаций / Т. Чеснокова, Н. Черкесова. – М., 2007.
15. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. – М., 1911. – Вып. 1.

¹² См.: Маркова Е.В. Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий: аналитический обзор стандарта Венецианской комиссии Совета Европы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 16–20.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАМИТОВА Наталия Викторовна

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативной правовой базы и формулированию основных проблем современной государственной региональной политики в Российской Федерации. Автор вносит новые предложения в расширение правового регулирования государственной региональной политики в России, позволяющие повысить эффективность государственного управления региональным развитием в Российской Федерации.

Annotation. The article is devoted to the analysis of legislative and regulatory frameworks and to the identification of the main problems of modern state regional policy in the Russian Federation. The author makes new proposals on extension the legal regulation of state regional policy in the Russian Federation that allow increasing the efficiency of public administration of regional development in the Russian Federation.

Ключевые слова: государство, право, закон, законодательство, нормативный правовой акт, правовая политика, региональная политика, регион, стратегия, планирование, территория, Российская Федерация.

Keywords: state, law, law, legislation, regulatory legal act, legal policy, regional policy, region, strategy, planning, territory, the Russian Federation.

Региональная политика как предмет публично-правовой деятельности органов государственной власти в Российской Федерации до сих пор не имеет полноценного правового обеспечения. Предмет, цели и задачи региональной политики не получили закрепления ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах. Основным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, остается Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, которым были утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации (далее – Основные положения).

Согласно Основным положениям под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Содержание региональной экономической политики раскрывается в этом документе через перечень, включающий девять разноплановых задач: от укрепления экономических основ территориальной целостности и стабильности государства до совершенствования экономического районирования страны. Большинство специалистов совершенно справедливо сходятся во мнении, что этот норма-

тивный акт не позволил четко определить содержание региональной экономической политики России.

Внутреннее содержание Основных положений оказалось явно недостаточным для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления региональной политики. Состав задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти Основными положениями, исключительно широк и неконкретен.

Отдельные аспекты проведения региональной политики представлены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который предусматривает разработку и выполнение мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, разработку и реализацию специальных программ. Закрепление за высшим исполнительным органом власти субъекта Федерации полномочий по разработке мер обеспечения комплексного социально-экономического развития региона имеет принципиальную важность. Так, в настоящее время небольшая часть регионов соответствует критерию самодоста-

точности и в силу этого конструкция государственного устройства России не обладает необходимой устойчивостью. В последние годы в Российской Федерации наблюдаются объединительные тенденции в региональном развитии с целью подтянуть слаборазвитые регионы.

В связи с этим наиболее важной проблемой разработки эффективной региональной политики является разработка правовых основ последней.

В Указе Президента РФ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» дано толкование предмета, целей и задач. Он не устанавливает состав и структуру субъектов государственной региональной политики. В нем отсутствует четкое разграничение функций, ответственности, полномочий органов власти всех уровней в разработке и осуществлении последней.

Все другие нормативные правовые акты не имеют соответствующего отношения к региональной политике, например, Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», ряд статей Бюджетного кодекса РФ, постановлений Правительства РФ и др. Это свидетельствует о необходимости и целесообразности разработки и принятия в России закона «О государственной региональной политике Российской Федерации», где закладывалась бы основная теоретическая база закона, давались основные определения, понятия и термины.

Анализируя основные концепции стратегического развития на уровне Федерации и программы развития на уровне региона, следует отметить их множественность, часто эти документы, особенно на уровне регионов, не имеют под собой проработанной финансово-экономической обоснованности, что влечет риски роста расходов. На сегодняшний день существует Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, восемь доктрин, более 40 концепций и основ государственной политики, более 20 стратегий развития, более 10 государственных долгосрочных программ, более 80 стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, 57 федеральных целевых программ. Этот список не исчерпывающий.

Очень много проблем и в области государственного регулирования поддержки тер-

риторий. Это трансферты, бюджетные инвестиции, товарные кредиты, дотации депрессивным территориям, федеральные целевые программы регионального развития и т. д. — всего около 20 видов поддержки. Основной массив правовых актов, действующих в этой сфере, составляют подзаконные акты: указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

На наш взгляд, работа по уточнению содержания региональной политики в Российской Федерации имеет три аспекта:

- 1) выявление предмета, целей, задач региональной политики;
- 2) разделение, размежевание региональной и национальной политики;
- 3) повышение роли регионов, муниципальных образований в разработке и осуществлении региональной политики, превращение их в реальный субъект последней.

Хотелось бы остановиться на некоторых проблемах и противоречиях существующего законодательства в данной сфере и сделать ряд предложений по его усовершенствованию.

Во-первых, целесообразно закрепить в законе основные понятия, связанные с региональной политикой и региональным развитием, а именно «региональная политика», «региональное развитие», «инструменты региональной политики», «регион», «макрорегион», «агломерация», «район», «районирование», «кластер», «зонирование».

В настоящее время в разных документах формулируются разные определения, порой в узкоотраслевом понимании, односторонне учитывающие интересы ведомства, разрабатывающего соответствующий документ. Например, в настоящее время доминирует экономический подход к пониманию региональной политики в ущерб другим подходам, связанным не только с социально-экономическими интересами государства и региональных сообществ (например, интересы, связанные с политической стабильностью, национальной безопасностью, совершенствованием системы государственного управления и местного самоуправления, территориальной организации).

Закон заложит основы непротиворечивой стройной системы понятийно-терминологического аппарата. Это позволит разработать общие критерии оценки эффективности региональной политики, создаст возможность их сравнения при реализации различных инструментов государственной региональной политики.

Также следует определить или скорректировать (так как ряд понятий уже определен в действующих законах) с точки зрения государственного регулирования и интересов государства следующие понятия: «территория с особыми условиями», «свободная экономическая зона», «территории опережающего развития», «полюса (центры) роста». Сейчас некоторые из этих понятий определены с точки зрения бизнеса (например, кластер).

Цели, приоритеты и стратегически значимые направления региональной политики и регионального развития формулируются не в законе, а в указе Президента РФ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

В частности, к целям региональной политики России можно отнести:

- создание во всех регионах РФ равных политических и социально-экономических условий для реализации на их территории прав, установленных в Конституции РФ и федеральных законах;

- гарантии получения всеми гражданами России минимальных социальных стандартов и равной социальной и правовой защиты.

Во-вторых, в новом законе следует перечислить и определить основные инструменты реализации региональной политики, к каковым можно отнести:

- инструменты бюджетной политики (что заставит при формировании бюджета учитывать приоритеты региональной политики и рассматривать разные возможности выравнивания территорий, в том числе используя систему межбюджетного выравнивания (опыт Германии), систему финансирования программ из фондов (опыт Европейского союза));

- другие инструменты, в том числе стимулирующие гражданскую инициативу, в соответствии с целью стратегического планирования (см. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»), необходимо разрабатывать институциональные, организационные и иные меры по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России.

В-третьих, следует расширить круг акторов региональной политики и обозначить в законе ответственность всех субъектов региональной политики в рамках действующего законодательства.

Нужно закрепить в законе ответственность Правительства РФ за достижение целей региональной политики, решение ее задач и реализацию направлений региональной политики (которые будут обозначены в указе Президента РФ).

Необходимо возложить на Правительство РФ обязанность закрепления за министерствами и ведомствами ответственности за реализацию направлений государственной региональной политики (в случае, если не будет создан единый орган для организации, координации и оценки региональной политики (опыт Франции)).

Эксперты по вопросам законодательного обеспечения региональной политики определяют *предмет* региональной политики, выделяющий ее из других видов государственной деятельности. Предметом региональной политики и, следовательно, предметом соответствующих законопроектов является деятельность органов государственной власти РФ, субъектов Федерации, местного самоуправления, которая включает в себя:

- разработку и осуществление стратегий социального и экономического развития отдельных субъектов Федерации, групп субъектов РФ, в том числе в масштабах межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества, федеральных округов;

- разработку и применение стимулов, механизмов, способствующих восстановлению и развитию взаимодействия регионов, интеграции их экономик;

- формирование системы пространственного планирования регионов, макрорегионов Российской Федерации;

- создание условий, обеспечивающих необходимый уровень правовой и административной самостоятельности, финансово-экономических возможностей органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления в разработке и практическом осуществлении региональной политики.

Целесообразно закрепить ответственность органов власти в регионах и лично высшего должностного лица субъекта РФ (в рамках установленных полномочий) за результаты дос-

тижения задач государственной региональной политики, реализацию программ регионального развития и развитие программ межрегионального сотрудничества (с целью оптимизации расходов для решения общих проблем).

С учетом не всегда своевременного исполнения в России указов, постановлений, распоряжений законодательное закрепление ответственности за реализацию направлений региональной политики создаст дополнительные стимулы (так, механизм наказания за несоблюдение законов достаточно хорошо отработан).

Целесообразно предусмотреть участие общественности в региональной политике путем государственного и регионального инвестирования в реализацию гражданских социально значимых инициатив и развитие малого и среднего предпринимательства. Обязательность участия этих субъектов права должна быть зафиксирована в требованиях к региональным и муниципальным программам развития (можно применить опыт договорной политики Франции).

В-четвертых, нужно законодательно закрепить требование определения в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации (которые не пересматривались с 2009 г., но разработаны на период до 2020 г.) стратегических направлений развития регионов России и определения критериев выделения этих регионов. Целесообразно исходить из индивидуальности регионов и рассматривать их особые условия (как принято называть, неблагоприятные) не с точки зрения «ущербности», а с позиции их индивидуальности (опыт Японии) и раскрытия возможностей использования этих индивидуальностей для повышения конкурентоспособности регионов. Следует определить в законе необходимость описания в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации возможных «коридоров» (межрегиональных связей) для их сбалансированного, устойчивого развития (опыт Японии). Нужно обязать региональные органы власти учитывать эти направления при разработке региональных программ развития.

В-пятых, актуальность данного закона трудно переоценить в контексте геополитических и геоэкономических интересов России, развития систем межрегионального сотрудничества, поиска новых моделей развития регио-

нов и критериев их выделения. Современная ситуация заставляет нас вернуться к идее принятия такого закона.

Главной проблемой нормативного регулирования региональной политики в Российской Федерации стало то, что не сложилось четкого понимания, в каком направлении развивать территории с учетом национальных интересов, интересов региональных или местных сообществ. Последние изменения в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года вносились в 2009 г. Возможно, обозначенное там видение уже не соответствует геополитическим, геоэкономическим интересам, интересам развития и безопасности. Описание стратегии социально-экономического развития отдельных регионов в указанной Концепции является хаотичным и не дает возможности представить общую картину стратегии развития России. В то же время принимаются законы по развитию отдельных территорий (о Республике Крым и др.).

Дифференциация регионов должна стать основным приоритетом государственной политики в области регионального развития. Один из базовых принципов работы в этой сфере – принцип селективности мер в зависимости от типологической принадлежности региона. Типологию регионов предлагается определять в зависимости от уровня социально-экономического развития субъектов РФ и особенностей их экономико-географического положения, а также национальной культуры и менталитета населения региона. Разработка типологии регионов должна осуществляться в рамках реализации основ государственной политики регионального развития.

Основной целью регионального развития в предлагаемом законе должно стать обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации через максимально полное раскрытие потенциала саморазвития регионов и городов, создание комфортной среды жизнедеятельности граждан, повышение их социального, экономического и культурного уровней жизни. Весьма поучителен в этом отношении опыт Японии, где ни один регион не позиционируется как «ущербный» по причине его географических и природно-климатических условий. У каждого региона своя миссия, которой должны гордиться его жители, и задача государства – помочь ее реализовать, создавая

условия для жизни (улучшая инфраструктуру, развивая рынок квалифицированного труда) и условия для частных инвестиций в новейшие отрасли. Приоритет отдается созданию комфортных условий для жизни (функциональных территорий), а не выплатам разного рода пособий. Кроме того, в национальном плане Японии описаны системные связи регионов (так называемые «коридоры»), по которым выстраиваются межрегиональные и международные связи. У каждого «коридора» свое значение с точки зрения региональных и национальных интересов.

В России у регионов никогда не было и не будет своей миссии, максимум о чем может идти речь – это о поддержке специализации развития регионов (сельскохозяйственные, индустриальные, научные и т. д.). Все это в целом реализуется не только через принятие и реализацию законов о регионах, но и через практику применения всего массива российского законодательства.

Прежде всего следует отметить, что прежняя государственная политика регионального развития страны, основанная только на идеях сокращения различий и выравнивания уровней социально-экономического развития регионов, исчерпала себя.

В связи с этим считаем возможным предложить систему мер, совершенствующую нормативную и правовую базу, направленную на повышение эффективности законодательного обеспечения регулирования регионального развития России.

1. Длительное время такая цель, как сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов, была ориентирована больше на поддержку бедных и отстающих регионов, чем на стимулирование их развития. Возникло противоречие с самой идеей программно-целевого метода управления, которая четко зафиксирована и в Типовом макете, и в утвержденных Правительством РФ требованиях к разработке федеральных целевых программ: программа должна решать одну или несколько значимых народнохозяйственных проблем, сдерживающих развитие региона или отрасли, эти проблемы нужно выявить и специально обосновать, что для их решения требуется программный метод. Это, в частности, означает, что проблемы, для преодоления которых разрабатываются программы, не могут быть решены в рамках текущего бюджетного финан-

сирования или перераспределения средств между бюджетами разных уровней. Однако на практике диагностика проблем и обоснование необходимости их решения программным методом часто сводится к простой формальности, и все «развитие» ограничивается латанием дыр в региональных бюджетах с помощью федеральных средств. Понятно, что такая практика выгодна регионам с большим бюджетным дефицитом и является совершенно дестимулирующей для «продвинутых» регионов-доноров, которые вынуждены все больше отдавать федеральному центру, перераспределяющему их доходы отстающим во имя «сокращения различий».

В этих условиях сохранение прежней политики «выравнивания» стало приводить к обратному результату: росту территориальных диспропорций. В то время, как одни города и территории быстро переходят к постиндустриальному развитию, другие оказываются в ситуации деиндустриализации и частичного возврата к архаичным формам хозяйства. Данный процесс привел к возникновению целого комплекса новых социально-экономических проблем, непосредственно отразившихся на устойчивости социально-экономической ситуации на отдельных российских территориях и в целом всей региональной организации страны.

2. Считаем необходимым обоснование и нормативное закрепление в законе «О региональном развитии в России» теории «полюсов роста». Несмотря на то, что эта теория не нова, она так и не была применена в России, несмотря на то, что могла бы содействовать политике выравнивания социально-экономического развития регионов.

Впервые понятия «полюс роста» и «центр развития» предложил французский экономист Франсуа Перру (1903–1987) в 1950-е гг. Он считал, что полюса роста – это компактно размещенные и динамично развивающиеся отрасли промышленности, которые способствуют возникновению и распространению промышленных центров вокруг сфер влияния данных точек роста, содержащих некий «импульс развития». Другими словами, если в какой-то точке существует определенная лидирующая отрасль производства, то она дает толчок для развития экономики и инфраструктуры данной местности.

Таким образом, полюс роста предполагает определенный ареал экономического пространства с расположенными там активно раз-

живающимися предприятиями, которые способствуют притяжению факторов производства на эти территории. Следовательно, идет постепенная концентрация предприятий и появляются мощные центры роста. Как отмечает в своих работах Х. Ричардсон, такая региональная агломерационная экономика позволяет более эффективно управлять регионом и развивать его, подпитывая научно-технический прогресс и рост производительности труда дополнительными стимулами. Более того, политика полюсов роста повышает инвестиционную привлекательность региона, так как денежные средства направляются в конкретную точку (сферу) динамического развития, а не распыляются по всему региону. Сегодня в России полюсов роста в первоначальном их понимании не существует, но прослеживается тенденция к выделению определенных субъектов и городов с высокими темпами экономического роста. По результатам исследования AV Group выделяют семь регионов – полюсов роста: Москва, Московская область, Республика Татарстан, Свердловская область, Санкт-Петербург, Краснодарский и Красноярский края. Это и есть первые регионы в индексе конкуренции регионов. Но есть и перспективный резерв, входящий в первую двадцатку рейтинга AV Group: Самарская область, Республика Башкортостан, Ростовская, Челябинская, Иркутская, Нижегородская области, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Новосибирская, Ленинградская, Белгородская, Воронежская области и Приморский край. Однако выше среднероссийского индекса получили только 14 регионов. Считаем необходимым и целесообразным включить в разрабатываемый закон дефиницию «полюс роста региона» с четким ее обоснованием и механизмом применения на практике.

3. Полюс роста региона тесно связан с инновационным развитием последнего и прослеживается следующим образом:

- развитие инновационного, научно-технического и образовательного потенциала существующих крупных городских агломераций;

- формирование территориально-производственных кластеров на Северо-Западе, Поволжье, Южном Урале, Дальнем Востоке, ориентированных на высокотехнологичные производства в авиационной промышленности, судостроении, атомной промышленности, машиностроении, новых материалах, научных разработках, информатике и телекоммуникациях;

- формирование туристско-рекреационных зон, в том числе с использованием механизма особых экономических зон на Алтае, Байкале, юге России;

- развитие городских центров Урала и Сибири с высоким качеством населения и развивающейся инновационной и образовательной инфраструктурой (Екатеринбург, Челябинск, Томск, Новосибирск, Бийск, Красноярск, Омск, Иркутск).

Необходимо совершенствовать программно-целевой метод управления и разработки «нового поколения целевых программ», а также переход к стратегическому планированию (стратегированию), учитывающему макро-региональные контексты и федеральные приоритеты. В связи с этим актуальность приобретают следующие задачи по совершенствованию методов и внедрению инструментов государственного управления региональным развитием:

- разработка в законе комплекса понятий и аналитического инструментария, отражающих необходимость «новой регионализации страны», обеспечивающей ее международную конкурентоспособность, в частности, разработка типологии регионов, понятия «опорный регион» и соответствующих критериев, а также механизмов межрегионального взаимодействия, обеспечивающих влияние регионов-лидеров на развитие других территорий;

- разработка и принятие стандарта Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ;

- совершенствование механизмов согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов РФ, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, обеспечивающих повышение темпов роста и эффективное использование бюджетных средств;

- совершенствование методов программно-целевого управления региональным развитием (формирование нового поколения федеральных целевых программ регионального развития, на региональном уровне – разработка комплексных программ развития и т. д.).

4. Ввести в российское законодательство четкий механизм регламентации взаимодействия законодательной и исполнительной власти в части разработки государственных программ: 1) федеральный орган исполнительной власти, ответственный за государственную программу, разрабатывает проект государст-

венной программы (изменения к действующей программе); 2) Правительство РФ утверждает государственные программы РФ и формирует проект федерального закона о федеральном бюджете в программном формате; 3) законодатель рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете в программном формате и распределяет ассигнования по государственным программам и ведомствам; 4) Правительство РФ обеспечивает внесение изменений в государственные программы в соответствии с утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете.

В то же время необходимо усовершенствовать процедуру рассмотрения и утверждения государственных программ: 1) проект федерального закона о федеральном бюджете представляется в программной структуре, одновременно с проектом федерального закона в Государственную Думу представляются паспорта государственных программ; 2) Государственная Дума Федерального Собрания рассматривает и утверждает распределение бюджетных ассигнований по государственным программам и ведомствам; 3) после утверждения федерального закона о федеральном бюджете вносятся изменения в государственные программы. Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ (подпрограмм) утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Эта процедура в общих чертах должна найти отражение в новом законе.

В законе необходимо обосновать и нормативно закрепить применение методологически организованной общественной экспертизы по вопросам различных сторон развития региона. Процесс этот сложный и, возможно, не будет исчерпан одним законодательным актом. Факты экспертизы выделяли специализированные группы подготовки материалов экспертизы, которые отбирали то, что проявилось и в то же время было показательным в отношении картины ситуации и определения проблемных точек региона. Каждый факт экспертизы должен рассматриваться в контексте динамики тех или иных общественных процессов и отношений, и это, с одной стороны, после анализа дает

возможные сценарии развития событий, а с другой – позволяет говорить, исходя из различия оценок этих возможностей, об экспертизе возможных вариантов общественных изменений. Реализация процедур собственно экспертирования (аналитической и оценочной работы экспертов) должна подразумевать построение «машин экспертирования», состоящей из судебной процедуры, объективирующей выявленный комплекс фактов экспертизы как общую проблемную ситуацию, и системы взаимного (перекрестного) экспертирования. В обоих случаях процедуры должны строиться на основе принципа состязательности экспертных суждений и интерпретаций. Публичная часть процедуры экспертирования представляет собой процедуру экспертных слушаний, которые осуществляются в рамках *специально сконструированной правовой процессуальной формы*. Процедура экспертных слушаний может быть завершающей и «собирающей» фазой экспертизы в целом, во время которой в наибольшей мере проявляется смысл методологически организованной экспертизы. Одна из методологических идей, заложенных в подобную экспертизу, состоит в том, чтобы построить институциональную форму экспертных слушаний, цель которой – проявление максимально более полной картины ситуации и создание возможности оценок ее с разных точек зрения. Подобной регламентацией экспертной деятельности в части анализа проблем региона можно было бы решить задачу, поставленную еще Платоном в «Государстве» – создать контролируемую целенаправленную процедуру социальных преобразований в рамках общественного контроля, в условиях гражданского общества и правового государства. Дело в том, что экспертный подход при любом его совершенствовании, даже включении в процесс проектирования всех заинтересованных лиц, все же исходит из того, что социальный реформатор – это социальный инженер, имеющий непосредственный доступ к решению вопросов развития собственной территории, на которой он проживает.

Резюмируя вышеизложенное, хотелось бы подчеркнуть, что современное законодательство РФ в части закрепления основных понятий, целей, задач, принципов, механизмов и основных направлений государственной региональной политики остается несистемным, нелогичным и отчасти устаревшим. Идет подмена

норм закона в подзаконных актах. Нет четко установленной, законодательно закреплённой структуры регионального развития и ее понимания. Для устранения подобной ситуации считаем целесообразным разработать проекты основных документов (прежде всего федерального закона о государственной региональ-

ной политике), отражающих единую систему правового регулирования регионального развития России и направленных на повышение сбалансированности интересов и эффективности законодательного обеспечения развития как отдельно взятых регионов, так и Российской Федерации в целом.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ИЗМЕНЕНИЕ СТРУКТУРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРАВА В СВЕТЕ СООТНОШЕНИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

ПОПОВА Анна Владиславовна

Аннотация. В статье на основе анализа глобализационных процессов, ведущих к интеграции правовых систем, делается вывод о необходимости внесения изменений в структуру системы российского права в связи с появлением таких явлений, как медицинское право, инвестиционное право и др. Предложены признаки нового структурного элемента – комплексного правового образования.

Annotation. On the basis of the analysis of globalization processes leading to the integration of legal systems, the author of the article comes to the conclusion about the need for changing the structure of the system of the Russian law in connection with the emergence of such phenomena as medical law, investment law, etc. The author proposes characteristics of the new structural element – integrated legal education.

Ключевые слова: система права, правовая система, интеграция, глобализация.

Keywords: system of law, legal system, integration, globalization.

На современном этапе происходящей глобализации правовых систем и взаимопроникновения отдельных институтов одной правовой семьи в другую особое место занимает вопрос о соотношении наднационального права, существующего в межгосударственных образованиях, и внутреннего (национального) права страны. Решение данной проблемы будет, по нашему мнению, влиять на характеристику государственного суверенитета и правовую политику каждой отдельной страны¹. Россию как участницу большого количества международных организаций это касается в первую очередь. Проблема противостояния правовых семей мира проявилась в осуществлении правового империализма, который представляет собой распространение англосаксонской юрисдикции на международное правосудие и внедрение англосаксонских институтов в систему права романо-германских стран². Однако представляется, что

за прошедшее десятилетие правовой империализм приобрел более широкий контекст: его можно определить как стратегию исторического Запада навязать англосаксонское понимание права народам других цивилизаций.

В современной российской общей теории права главенствует принцип отраслевого деления системы права, при котором различие между отраслями права происходит по предмету и методу правового регулирования. В большинстве стран, относящихся к романо-германской системе права, основанной на рецепции римского права, признается точка зрения о делении права на частное и публичное³. Первоначально такое разделение, как считается, провел древнеримский юрист Ульпиан. Различие между частным и публичным правом лежало в сфере характеристики категории интереса. Известно утверждение Ульпиана о том, что «публичное право относится к положению римского государства в целом, частное – к пользе отдельных лиц»⁴. Подобная трактовка повлекла за собой различие между правом как

¹ См.: Азнагулова Г.М., Комаров С.А. Правовая политика национальных государств в условиях глобализации и интеграции // Современные глобальные вызовы и национальные интересы : материалы XV Лихачёвских чтений. URL : http://www.lihchev.ru/pic/site/files/lihcht/2015/dokladi/Komarov_Aznagulova_sec4_rus_27.04.15.pdf. С. 527–529.

² Его появление связывают с событиями 2001 г. вокруг государственного долга Аргентины, когда суд Нью-Йорка по нескольким частным искам вынес решение в отношении этого государства и решением судьи долг Аргентины был увеличен, по оценкам экспертов, на 120 млрд долл. См.: Катасонов В. Игра без правил: правовой империализм против России. URL : http://ruskline.ru/opp/2015/2/09/igra_bez_pravil_pravovoj_imperializm_protiv_rossii_i/ (дата обращения: 28.08.2015).

³ См.: Прокопович Г.А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2011 ; Прокопович Г.А. История развития частного и публичного права в России // История государства и права. 2007. № 17. С. 30–33 ; Он же. О системной модели юридической ответственности в публичном и частном праве // Современное право. 2010. № 1. С. 6–9.

⁴ Дигесты Юстиниана. М. : Статут, 2002. С. 83.

системой правового регулирования общественных отношений и законодательством как выражением государственной воли.

Подобное основание для деления на частное и публичное право подвергалось уточнениям со стороны целой плеяды юристов, в числе которых следует назвать С.В. Пахмана⁵, Г.В. Мальцева⁶, Д.В. Дождева⁷ и др. В связи с тем, что современные исследователи⁸ в области римского права полагают ошибочной трактовку противопоставления частного и публичного права, вопрос о критерии классификации двух видов права является дискуссионным до сегодняшнего дня.

В советский период в юриспруденции подобное деление права практически отрицалось и признавалось только деление права на отрасли, хотя С.Н. Братусь полагал необходимым оставить неизменным разделение на частное и публичное право⁹. Подобное его утверждение входило в противоречие с ленинской догмой отрицания «частнособственных отношений» в пользу публично-правовых, поэтому в 1941 г. была предложена отраслевая дифференциация советского права, в рамках которой предлагалась иная основа для различия отраслей права¹⁰. Следует отметить, что само по себе деление национальной системы права на публичное и частное не отрицает ее деление на публично-правовые и частноправовые отрасли права.

На современном этапе в системе российского права по разным подсчетам содержится около 60 отраслей права¹¹. В результате пере-

хода к рыночной экономике в конце XX в. и возвращения к частноправовым отношениям в среде юристов все чаще возникают дискуссии о необходимости пересмотра старой советской системы права: в результате отказа отраслевого деления вернуться к римскому делению права на частное и публичное¹² или изменить существующую систему права, привнеся в нее дополнительные структурные элементы¹³.

Автор разделяет научную позицию Н.М. Коршунова, который отмечает существующую конвергенцию частного и публичного права, в результате которой происходит взаимопроникновение их норм, под которым понимается «их сближение, состоящее в проникновении частного права в публичную сферу общественных отношений, а публичного – в частную»¹⁴. Подобная конвергенция может быть определена как инструментально-нормативное правовое явление, регулирующее общественные отношения путем сочетания частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования¹⁵, что повлечет за собой изменение содержания предметов правового регулирования уже устоявшихся отраслей российского права. Как отмечает С.В. По-

⁵ Пахман С.В. О современном движении в науке права // Вестник гражданского права. 2008. Т. 8, № 3. URL: <http://www.mvgr.ru/arhive> (дата обращения: 03.10.2015).

⁶ Мальцев Г.В. Соотношение частного и публичного права: проблемы теории // Гражданское и торговое право зарубежных стран: учеб. пособие / под ред. В.В. Безбаха, В.К. Пугинского. М.: МЦФЭР, 2004. С. 718–760.

⁷ Дождев Д.В. Римское частное право: учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: ИНФРА-М: НОРМА, 1996.

⁸ Харитонова Ю.С. Основы разделения системы права России на частное и публичное право // Образование и право. 2012. № 12 (40). С. 47.

⁹ Братусь С.Н. О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 1 // Цит. по: Иванов В.И. Субъективизм правоотраслевого деления // Образование и право. 2012. № 12 (40). С. 16.

¹⁰ См. подробнее: Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. 2002. № 3 (242). С. 31–55; Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей права в системе российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; и др.

¹¹ Головина А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей права в системе российского права. С. 31.

¹² В научной литературе выделяют следующие критерии, в зависимости от которых те или иные нормы права можно отнести к частному либо публичному праву: интерес (если частное право призвано регулировать личные интересы, то публичное – общественные, государственные), предмет правового регулирования (если частному праву свойственно децентрализованное регулирование частноправовых отношений, то публичному – жесткая централизованная регуляция общественных отношений государственной властью), метод правового регулирования (если в частном праве господствует метод координации, то в публичном – субординации), субъектный состав (если частное право регулирует отношения частных лиц между собой, то публичное право – частных лиц с государством либо государственных органов между собой), принцип правового регулирования (если в публичном праве присутствует подчиненность, неравноправие участников, то в частном праве – все участники юридически равноправны), инициатива защиты прав субъекта права (в публичном праве она исходит от государства, в частном – от заинтересованного частного лица), способ судебной защиты (нормы публичного права охраняются по инициативе государства в уголовном или административном процессе, а нормы частного защищаются по личной инициативе в гражданском процессе), инициатива и содержание нормативных правовых актов (в сфере публичного права нормативные акты имеют императивный характер, а в частных отношениях государство не определяет содержание принимаемых решений), вид нормативного акта (публичное право тяготеет к односторонним актам: указам, приказам, постановлениям, а для частного права характерен договор).

¹³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: учеб. М.: БЕК, 1995. С. 339–340.

¹⁴ Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: ИНФРА-М: НОРМА, 2011. С. 222.

¹⁵ Там же. С. 224.

ленина, подобная правовая ситуация связывается с развитием межотраслевых институтов, существующих на стыке однородных отраслей права. Появление и развитие подобных институтов зависит от того, насколько возможно применение метода правового регулирования одной отрасли права к предмету правового регулирования другой отрасли права. Таким образом, на стыке отраслей возникает определенная сфера общественных отношений, одновременно регулируемая и той, и другой отраслью права¹⁶. Т.Я. Хабриева полагает, что в результате развития общественных отношений в структуре права возникают комплексные правовые институты, объединяющие нормы права, регулирующие общественные отношения в специфических сферах, например миграционной¹⁷.

С советского периода развития юридической науки и до настоящего момента существуют различные точки зрения по вопросу существования комплексных образований, под которыми прежде всего принято понимать комплексные отрасли права. Длительное время отечественная правовая наука не допускала существования комплексных отраслей права, полагая, что систему права образуют исключительно самостоятельные отрасли. Впервые подобные комплексные правовые образования были рассмотрены применительно к страховому праву К.В. Райхером¹⁸ и в дальнейшем поддержаны С.С. Алексеевым¹⁹. Дискуссионная, спорная и неоднозначная проблема комплексных отраслей права имеет как сторонников, так и противников. Так, Е.А. Киримова, отрицая наличие в системе права комплексных отраслей, в частности, отмечает, что отличительными признаками любой отрасли права являются не только режим правового регулирования²⁰, но и собственная функция. По ее мнению, каждая норма права может регулировать

только один вид общественных отношений с помощью единственного метода правового регулирования, следовательно, одна и та же норма права не может быть структурным элементом двух отраслей права. Система национального права состоит из различных отраслей права, которые различны по предмету правового регулирования, но взаимосвязаны между собой²¹. Эта точка зрения разделяется и другими учеными²². Наряду с противниками, идея о существовании комплексных отраслей права всегда имела сторонников среди российских правоведов. Это не случайно, поскольку данная идея отражает процесс совместного публично-правового и частноправового регулирования экономических отношений.

Необходимо отметить, что преобладание комплексных отраслей законодательства, таких как энергетическое, миграционное, медицинское, транспортное, информационное, спортивное и другие виды, вызванных развитием общественных отношений, порождает необходимость расширения структуры системы права для того, чтобы система отраслей права и система отраслей законодательства были идентичны друг другу. Однако комплексное использование отрасли законодательства не создает новой аналогичной комплексной отрасли права, так как при таком характере правового регулирования нормы права одного вида не могут переходить в другой, поскольку идея комплексности с появлением нового качества утрачивает смысл.

Комплексная отрасль права, в соответствии с современными теоретико-правовыми представлениями, определяется как система, а при ее сопоставлении с отраслью права – надсистема или подсистема правовых норм, регулирующих отношения в какой-либо сфере общественных отношений. Правовые нормы в структуре комплексной отрасли права находятся в органическом единстве, представляя собой единый комплекс, создавая, таким образом, новую (особую) правовую реальность. В советской правовой системе комплексные отрасли права признавались вторичными обра-

¹⁶ Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 7–9.

¹⁷ Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 9.

¹⁸ Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1947.

¹⁹ Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. С. 193.

²⁰ В общей теории права до сих пор не существует четкого определения категории «режим правового регулирования», что вызывает определенные сложности не только при толковании, но и реализации.

²¹ Правовой институт: понятие и виды: учеб. пособие / под ред. И.Н. Сеникина. Саратов, 2000. С. 8.

²² Красавчиков О.А. Система права и система законодательства // Правоведение. 1975. № 2. С. 63; Грибанов В.П. Пути развития советского хозяйственного законодательства // Правоведение. 1975. № 6. С. 45.

зованиями, а предмет комплексной отрасли права рассматривался иначе, чем предметы основных отраслей права. Считалось, что комплексные отрасли не требовали особого метода и механизма правового регулирования²³.

Другие авторы²⁴ полагают, что в правовой науке выделяются базовые и комплексные отрасли права. Так, к базовым отраслям отнесены государственная, уголовная, гражданская, административная и другие отрасли. В то же время в системе права появляются комплексные правовые образования, к которым, на наш взгляд, можно отнести транспортное право, коммерческое право, энергетическое право, информационное право, медицинское право и спортивное право. Эти образования являются комплексными, поскольку правовые нормы, их образующие, не имеют единого предмета и метода правового регулирования в силу того, что входят в другие отрасли права. Подобное увеличение критериев разделения права на отрасли и комплексные отрасли, по мнению Ю.С. Харитоновой, приводит к утрате общего понимания термина «отрасль права», так как «введение в правовой оборот термина “комплексная отрасль права”, характеризующего новые отрасли права, связанные с развитием новых экономических отношений <...> данную проблему не решает»²⁵. При этом необходимо дифференцировать закон и право, так как система законодательства представляет собой фиксацию в качестве общеобязательных норм (публичных) субъективных (т. е. частных) прав субъектов, приводящую к появлению объективного закона²⁶, в то время как система права в большинстве случаев состоит из субъективных правоотношений, так как права и обязанности субъектов возникают как конкретные факты и нередко в рамках обычного права. В связи с этим право находится за пределами закона, выраженного в форме государственного веления. В силу данного обстоятельства система права и система законодательства,

имея как общие, так и различные черты, представляют собой единый механизм правового регулирования, в структуре которого автор полагает необходимым выделение отдельных комплексных нормативных образований, включающих в себя правовое регулирование общественных отношений, находящихся на стыке частного и публичного права в силу того, что при регулировании отдельных сфер общественных отношений сложно провести их отличие друг от друга, так как право, определяемое как «единая система представляет собой единое целое, включающее в себя юридические нормы публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений»²⁷.

Представляется, что к числу признаков комплексных нормативных образований можно отнести следующее:

1. Они являются интегрированными образованиями вторичной структуры деления системы права, представляют собой способ взаимодействия отраслей права как на национальном, так и на международном уровнях.

2. Характеризуются сложносоставным характером, нормы права которого отличаются качественной разнородностью и функциональным характером связей между ними (в них взаимодействуют нормы разной отраслевой принадлежности: гражданские, административные, земельные, финансовые, трудовые и др., поскольку регламентация определенных сфер общественных отношений не может осуществляться без такого разноотраслевого нормативного взаимодействия). При этом в процессе взаимодействия норм разных отраслей права и собственных норм комплексных нормативных образований не происходит их механического слияния, они перерабатываются по существу под специфику определенной сферы деятельности.

3. В основе их формирования лежит потребность правоприменительной практики в регламентации определенных специфических сфер жизни и деятельности общества и государства посредством использования частноправовых и публично-правовых начал, без достижения гармоничного сочетания которых процесс регламентации общественных отношений, складывающихся в этих сферах, не будет качественным и оптимальным.

²³ Алексеев С.С. Структура советского права. С. 193.

²⁴ Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / Н.В. Варламова [и др.] ; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М. : ИНФРА-М : НОРМА, 2008 ; Проблемы теории государства и права : учеб. для вузов / С.С. Алексеев [и др.] ; под ред. С.С. Алексеева. М. : Юридическая литература, 1987.

²⁵ Харитонов Ю.С. Основы разделения права России на частное и публичное. С. 49.

²⁶ Данная точка зрения разрабатывалась дореволюционными авторами (см.: Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб. : Лань, 1998. С. 211–216).

²⁷ Богатырев А.Г. О системе современного международного права // Евразийский журнал. 2010. № 12 (31). С. 32.

4. Предметом является хотя и специфический, но комплексный по своей правовой природе вид общественных отношений, который формируется за счет объединения в своем составе разнородных (разноотраслевых) отношений для регламентации специфики той или иной сферы жизни и деятельности общества и государства.

5. Принимая во внимание комплексный характер отношений, составляющих предмет правового регулирования комплексного нормативного образования, можно констатировать, что им не свойственен только один метод правового регулирования: либо императивный, либо диспозитивный. При регламентации общественных отношений, составляющих предмет комплексного образования, применяются разнообразные способы правового регулирования в виде позитивного обязывания, запрета, дозволения, согласования, рекомендации, что определяет сочетание императивных и диспозитивных начал в процессе регламентации. При этом так же, как и предмет, метод правового регулирования обладает определенной спецификой, поскольку сама сфера жизни и деятельности общества и государства находится на стыке частного и публичного права, что изна-

чительно приводит к необходимости выделения в системе права комплексных нормативных образований.

6. Комплексное нормативное образование состоит из институтов права, обладающих «двойной природой», когда, с одной стороны, они не перестают быть структурными элементами отраслей национального и международного права, а с другой стороны, регулируют особые общественные отношения, составляющие предмет комплексного нормативного образования.

На наш взгляд, подобный подход имеет ряд преимуществ, которые выражаются в том, что одновременно прослеживается идея совершенно очевидного комплексного характера как частноправового, так и публично-правового регулирования общественных отношений. В современных условиях глобализации представляется необходимым включение в систему права, наряду с межотраслевыми институтами, комплексными отраслями и отраслями права комплексных нормативных образований, представляющих собой объединение публично-правовых и частноправовых институтов, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Библиографический список

1. Азнагулова, Г.М. Правовая политика национальных государств в условиях глобализации и интеграции / Г.М. Азнагулова, С.А. Комаров // Современные глобальные вызовы и национальные интересы : материалы XV Лихачёвских чтений [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lihchev.ru/pic/site/files/lihcht/2015/dokladi/Komarov_Aznagulova_sec4_rus_27.04.15.pdf
2. Алексеев, С.С. Структура советского права. – М. : Юридическая литература, 1975.
3. Богатырев, А.Г. О системе современного международного права // Евразийский журнал. – 2010. – № 12 (31).
4. Братусь, С.Н. О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. – 1940. – № 1.
5. Головина, А.А. Критерии образования самостоятельных отраслей права в системе российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
6. Грибанов, В.П. Пути развития советского хозяйственного законодательства // Правоведение. – 1975. – № 6.
7. Дигесты Юстиниана. – М. : Статут, 2002.
8. Дождев, Д.В. Римское частное право : учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 1996.
9. Иванов, В.И. Субъективизм правоотраслевого деления // Образование и право. – 2012. – № 12 (40).
10. Катарсонов, В. Игра без правил: правовой империализм против России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ruskline.ru/opp/2015/2/09/igra_bez_pravil_pravovoj_imperializm_protiv_rossii_i/ (дата обращения: 28.08.2015).
11. Кистяковский, Б.А. Философия и социология права. – СПб. : Лань, 1998.
12. Коршунов, Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 2011.

13. Красавчиков, О.А. Система права и система законодательства // Правоведение. – 1975. – № 2.
14. Мальцев, Г.В. Соотношение частного и публичного права : проблемы теории // Гражданское и торговое право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. В.В. Безбаха, В.К. Пугинского. – М. : МЦФЭР, 2004.
15. Пахман, С.В. О современном движении в науке права [Электронный ресурс] // Вестник гражданского права. – 2008. – Т. 8, № 3. – Режим доступа : <http://www.mvgr.ru/archive> (дата обращения: 03.10.2015).
16. Поленина, С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. – 1999. – № 9.
17. Правовой институт: понятие и виды : учеб. пособие / под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов, 2000.
18. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / Н.В. Варламова [и др.] ; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 2008.
19. Проблемы теории государства и права : учеб. для вузов / С.С. Алексеев [и др.] ; под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юридическая литература, 1987.
20. Прокопович, Г.А. История развития частного и публичного права в России // История государства и права. – 2007. – № 17.
21. Прокопович, Г.А. О системной модели юридической ответственности в публичном и частном праве // Современное право. – 2010. – № 1.
22. Прокопович, Г.А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве : моногр. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2011.
23. Разуваев, Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. – 2002. – № 3 (242).
24. Райхер, В.К. Общественно-исторические типы страхования. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1947.
25. Тихомиров, Ю.А. Публичное право : учеб. – М. : БЕК, 1995.
26. Хабриева, Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. – 2007. – № 11.
27. Харитонов, Ю.С. Основы разделения права России на частное и публичное // Образование и право. – 2012 – № 12 (40).

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ВНЕДРЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹

КУЛЕШОВА Наталья Николаевна,
ТРЫКАНОВА Светлана Анатольевна

Аннотация. В статье авторы определяют пути совершенствования организационно-правовых подходов реализации практики оценки регулирующего воздействия законодательства в области деятельности институтов непосредственной муниципальной демократии в современной России, в частности на примере опыта муниципального образования г. Рязань.

Annotation. The authors of the article identify the ways for improving organizational and legal approaches of realization the practice of regulatory impact of legislation in the sphere of institutions of direct municipal democracy in contemporary Russia. The experience of a municipal unit of Ryazan serves as an example in the given article.

Ключевые слова: местное самоуправление, непосредственная муниципальная демократия, муниципальное управление.

Keywords: local government, direct municipal democracy, municipal administration.

Значимым этапом развития муниципальной реформы в Российской Федерации является принятие и практическая реализация Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»². Данный Федеральный закон позволяет создавать устойчивый механизм аудита организационно-правового регулирования совершенствования системы муниципального управления, а также формирует благоприятную почву для

реализации процесса определения «точек роста» муниципальных образований. В настоящее время происходит вовлечение муниципальных образований субъектов РФ в процесс развития методик оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) местного законодательства, в том числе данный процесс с 1 января 2015 г. реализуется и в муниципальном образовании г. Рязань³.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-13-62002 «Формы непосредственного осуществления местного самоуправления в муниципальном образовании городской округ г. Рязань».

² Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Официальный сайт Администрации муниципального образования г. Рязань. URL: <http://adm.rzn.ru/ekonomika-i-biznes/upravlenie-ekonomiki/otsenka-reguliruyushogo-vozdeystviya> (дата обращения: 25.05.2016); Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Губернатора Рязанской области от 24 февраля 2014 г. № 19-пг «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Рязанской области». URL: <http://ryazangov.ru/>

Основными задачами проведения ОРВ на уровне местного самоуправления является повышение качества управленческой среды, достижение согласованности интересов различных социальных групп местного сообщества, прогнозирование возможных побочных и латентных эффектов целевых программ, т.е. в конечном итоге оценка регулирующего воздействия – это объективная методика стратегического планирования развития муниципального образования.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований, в том числе и в муниципальном образовании г. Рязань, ОРВ проводится с целью определения инвестиционного микроклимата на основе применения контент-анализа количественных показателей социально-экономического развития территории муниципалитета в рамках реализации профильного местного и регионального законодательства.

Вместе с тем необходимо учитывать, что инвестиционный микроклимат во многом зависит от возможности осуществления социального партнерства, которое прежде всего складывается из степени развития институтов непосредственной муниципальной демократии. В связи с этим считаем целесообразным включение в контент-анализ ОРВ на местном уровне и аспект качества функционирования институтов непосредственной муниципальной демократии, как факультативного, так и прямого характера.

Следует учесть, что институты непосредственной муниципальной демократии факультативного характера (публичные слушания и т.д.) легитимизируют и повышают качество принимаемых решений, которые оформляются в формате муниципальных правовых актов.

Так, по итогам развития муниципального образования г. Рязань в 2015 г. значительное количество социально значимых решений местной власти было принято в рамках применения института публичных слушаний:

– отчет об исполнении бюджета муниципального образования г. Рязань за 2015 г. прошел процедуру публичных слушаний, депутаты Рязанской городской Думы одобрили представленный документ и затем рекомендовали Администрации Рязани усилить контроль за ходом реализации муниципальных программ, не допускать необоснованного расходования бюджетных средств, следить за соблюдением условий предоставления субсидий)⁴;

– проект изменений в Генеральный план Рязани прошел процедуру публичных слушаний, получено положительное заключение (депутаты Рязанской городской Думы внесли изменения в Генеральный план Рязани, которые коснутся зонирования территории в границах улиц Высоковольтной, Весенней, Шевченко, 2-я Линия, 3-й Мопровский переулок, функциональное зонирование территории изменится с зоны застройки многоэтажными жилыми домами на общественно-жилую зону, данный участок включен в программу развития застроенных территорий, а изменения, вносимые в Генеральный план, должны повысить инвестиционную привлекательность указанной территории)⁵;

– проект программы комплексного развития транспортной инфраструктуры г. Рязани до 2020 г. также предполагается рассматривать в рамках публичных слушаний (в данной программе, в частности, запланирован ремонт существующих дорог и строительство новых магистралей, приведение в нормативное состояние подъездов и подходов к общеобразовательным учреждениям, ремонт подъезда к поселку Солотча, продолжение строительства Северного обхода, реконструкция дороги от улицы Интернациональной по улицам Бирюзова, Станкозаводской до улицы Магистральной, а также адаптация остановочных пунктов и подходов к ним для людей с ограниченными возможностями здоровья, помимо этого, намечено устройство искусственного освещения на мосту через Оку, установка дорожных ограждений, новых светофорных объектов и модернизация существующих светофоров, обустройство искусственных неровностей, создание автоматизированной системы управления дорожным движением в г. Рязани)⁶.

Важно подчеркнуть, что оценка адаптации правовых норм к существующим социально-политическим и территориальным реалиям является перспективным направлением совершенствования методики ОРВ на местном уровне. В связи с этим можно привести пример реформирования в муниципальном образовании г. Рязань организационно-правового регулирования проведения собраний и конференций граждан. Данному вопросу посвящено Решение Рязанской городской Думы от 13 ноября 2008 г. № 780-I «Об утверждении Положения

⁴ Официальный сайт Рязанской городской Думы. URL : <http://rgdrzn.ru/news/detal/3721> (дата обращения: 26.05.2016).

⁵ Официальный сайт Рязанской городской Думы.

⁶ Там же.

о порядке назначения и проведения собрания, конференции граждан в городе Рязани». Анализ практики реализации продемонстрировал некоторые контекстуальные издержки данного муниципального правового акта⁷:

1. Не урегулирован численный состав депутатов, выдвигающих инициативу о проведении собрания, конференции. При этом постоянная работа с избирателями могла быть источником информации о необходимости его проведения, например, в микрорайоне или муниципальном районе (минимальное число инициативной группы граждан завышено, не менее 20 человек, принцип соразмерности не учтен, следует сопоставлять инициативную группу численности населения, потенциально участвующего в собрании, т. е. инициативная группа в 20 человек может быть по численности одинаковой при участии в собрании 200 или 1 000 граждан)⁸.

2. Отсутствует ссылка на указание места регистрации инициаторов проведения конференции или собрания. Инициативная группа обеспечивает сбор подписей, представляет массовые интересы. Простые математические подсчеты показывают, что в Рязани проживает 532,7 тыс. чел., 1 %, или 5 333 подписи необходимо собрать в поддержку инициативы проведения собрания (конференции). Таким образом, согласно Положению максимальное количество подписей на одного инициатора составляет 265. Предложенный механизм выдвижения инициативы от населения по проведению собрания или конференции трудно реализуем: необходимо разъяснить, во-первых, статус инициаторов (ответственность, материальные расходы), во-вторых, механизм обеспечения инициативы. Так, в п. 3 ст. 2 Положения № 780-I установлено, что собрание или конференция граждан проводится в зависимости от числа граждан, постоянно проживающих на территории, где иницируется проведение собрания (конференции), и имеющих право участвовать в собрании (конференции). При численности жителей менее 500 чел. проводится собрание граждан, при численности жителей более 500 чел. – конференция граждан. Исходя из текста муни-

ципального акта, можно сделать вывод о том, что инициатива проведения собрания может быть реализована в малочисленном микрорайоне (Элеватор, Красный и др.). По данным Росстата на 1 января 2013 г., численность населения административных округов городского округа г. Рязани выросла с 75,3 тыс. до 177,7 тыс. чел., следовательно инициативность граждан может быть обусловлена посредством деятельности органов территориального общественного самоуправления. Норма, разграничивающая понятие конференции и собрания, согласно Положению № 780-I, приводит к аналогии, что собрание – это тот же сход. Однако следует помнить, что функция схода – заменить представительный орган, а решения собрания носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления.

3. Доминирование административного участия в разрешительной процедуре по организации и проведению собраний и конференций граждан (органы местного самоуправления г. Рязани (глава города) оставляет за собой право мотивированного отказа в организации и проведения собрания, конференции, поэтому до момента обращения за поддержкой граждан в виде 1 % населения следует обратиться за разъяснением вопроса, выносимого на собрание, конференцию, а также его соотнесение с перечнем вопросов местного значения. Принимая решение об отказе в регистрации инициативы, орган местного самоуправления фактически запрещает проведение публичного мероприятия, несоблюдение установленной процедуры также свидетельствует о том, что публичная акция и решение будут признаны незаконными. Таким образом, существует необходимость принятия законов субъекта (закона Рязанской области), регламентирующих данную процедуру⁹.

Значимым фактором развития методики ОРВ в области развития организационно-правового регулирования институтов непосредственной муниципальной демократии является также контент-анализ наличия/отсутствия информационных ресурсов данных форм участия граждан в осуществлении местного само-

⁷ Решение Рязанской городской Думы от 13 ноября 2008 г. № 780-I «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собрания, конференции граждан в городе Рязани» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Там же.

⁹ Кулешова Н.Н. Собрание граждан как механизм реализации основных форм непосредственной муниципальной демократии в РФ: актуальные возможности и перспективы реформирования // Юстиция. 2015. № 3. URL : <http://justicia.su/3-2015.html>

управления, так как сетевой подход социального участия на современном этапе осуществляется как де-юре, так и де-факто в муниципальном управлении.

В этом смысле уместно вспомнить хороший опыт, предложенный в г. Рязани: созданы интернет-сайты Ассоциации органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) г. Рязани (<http://tos-assoc.ucoz.ru/>), комитетов ТОС «Улица Верхняя» (<http://tos-verhnyaya-u.ucoz.ru/>), «Дягилево-1» (<http://tos-dyagilevo-1.ucoz.ru/>), поселка Мирный (<http://tos-mirnyj.ucoz.ru/>), «Черезово-Песочня» (<http://tos-pesochnya-c.ucoz.ru/>), поселка Недостоево (<http://tos-nedostoevop.ucoz.ru/>). Интернет-сайты – это постоянный доступ жителей города к полной, объективной информации из жизни ТОС и городской политики в сфере ТОС, это постоянный контакт администрации с ТОС, обмен информацией, планами, обсуждение перспектив. Опыт г. Рязани по развитию таких информационных проектов перенимают в рамках межмуниципального сотрудничества другие города. Кроме этого, в методике ОРВ на развитие организационно-правового регулирования институтов непосредственной муниципальной демократии важно учитывать стремление данных институтов к саморазвитию.

В данном случае следует упомянуть практику создания советов территорий муниципальных образований. В 2012 г. в каждом районе г. Рязани, которая последовала опыту Белгорода, с 31 мая по 5 июня прошли учредительные собрания советов территорий, в коллективы которых вошли депутаты Рязанской городской Думы, представители префектур администрации г. Рязани, а также активисты, заявившие о своем желании заниматься общественной работой по месту жительства в рамках «горячих линий»¹⁰.

В заключение необходимо подчеркнуть, что любая методика ОРВ местного законодательства в области развития институтов непосредственной муниципальной демократии должна основываться на принципах стратегического подхода и формирования социального партиципаторного капитала. В связи с этим в качестве конструктивного примера можно привести муниципальное образование г. Рязань, где в мае 2016 г. на заседании городской Думы рассмотрели изменения в План стратегического развития города Рязани до 2020 года. В План внесена новая задача – «гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений» в рамках стратегического направления «развитие человеческого капитала». Развитие новой стратегической задачи планируется посредством реализации новой муниципальной программы, начиная с 2017 г.¹¹

Библиографический список

1. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Губернатора Рязанской области от 24 февраля 2014 г. № 19-пг «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Рязанской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ryazangov.ru/>

¹⁰ Кулешова Н.Н., Трыканова С.А. Территориальное общественное самоуправление: актуальные дискурсы развития в муниципальных образованиях субъектов РФ // Правовая инициатива. 2015. № 2. URL : <http://49e.ru/ru/2015/2/11>

¹¹ Официальный сайт Рязанской городской Думы.

5. Решение Рязанской городской Думы от 13 ноября 2008 г. № 780-I «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения собрания, конференции граждан в городе Рязани» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Официальный сайт Администрации муниципального образования г. Рязань [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://admrzn.ru/ekonomika-i-biznes/upravlenie-ekonomiki/otsenka-reguliruyushego-vozdjstviya> (дата обращения: 25.05.2016).

7. Официальный сайт Рязанской городской Думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rgdrzn.ru/news/detal/3721> (дата обращения: 26.05.2016).

8. Кулешова, Н.Н. Собрание граждан как механизм реализации основных форм непосредственной муниципальной демократии в РФ: актуальные возможности и перспективы реформирования [Электронный ресурс] // Юстиция. – 2015. – № 3. – Режим доступа : <http://justicia.su/3-2015.html>

9. Кулешова, Н.Н. Территориальное общественное самоуправление: актуальные дискурсы развития в муниципальных образованиях субъектов РФ [Электронный ресурс] / Н.Н. Кулешова, С.А. Трыканова // Правовая инициатива. – 2015. – № 2. – Режим доступа : <http://49e.ru/ru/2015/2/11>

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ КАК ИСТОЧНИКАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

ЧИХЛАДЗЕ Леван Теймуразович

Аннотация. В статье рассматривается место международных соглашений в правовой системе Российской Федерации, в частности, соотношение Конституции РФ и международных соглашений по юридической силе. Международные соглашения представляются автором важным источником муниципального права России, позволяющим установить в стране модель местного самоуправления, отвечающую всем международным стандартам.

Annotation. The article considers the place of international treaties in the legislative system of the Russian Federation, and in particular, relation of the constitution of the Russian Federation and international treaties by their legal force. The author represents international treaties as an important source of the Russian municipal law because they allow setting in the state the pattern of local government that responds to all international standards.

Ключевые слова: международные соглашения, источник права, местное самоуправление, правовая система.

Keywords: international treaties, sources of law, local government, legal system.

Исходя из понимания смысла ч. 4 ст. 15 Конституции РФ¹, в состав источников муниципального права могут быть включены нормы и принципы международного права, а также международные соглашения, ратифицированные Российской Федерацией и являющиеся составной частью ее правовой системы. Таким образом, конституционный термин «составная часть правовой системы» предполагает, что в иерархии нормативных правовых актов международные соглашения занимают второстепенное место после Конституции РФ.

Так, например, согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

В рассматриваемой статье четко расставлены акценты в вопросе взаимодействия между Конституцией РФ и международными соглашениями, поскольку сначала в ст. 15 устанавливается верховенство Конституции РФ,

а последним является положение об общепринятых принципах и нормах международного права и международных соглашениях как составной части правовой системы. Конституционная норма о том, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора», устанавливает приоритет международного договора перед законом, но не Конституцией РФ. Данная точка зрения корреспондирует с научной позицией Б.С. Эбзеева, который, в частности, пишет: «В самом деле, если строго исходить из действующей Конституции РФ, Конвенция о защите прав человека и основных свобод обладает в правовой системе Российской Федерации статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над национальным правом, но в силу прямого указания Конституции РФ обладает приоритетом в применении в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом... понятие “федеральный закон” следует толковать расширительно, имея в виду, что приоритет в применении конвенционных норм распространяется и на подзаконные нормативные правовые акты»².

Безусловно, Б.С. Эбзеев ссылается на конкретный международный акт, однако его

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : моногр. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2013. С. 244.

позиция по поводу статуса конвенции, обнаруживающей сходство с федеральным законом, может быть применима и к другим международным соглашениям. Таким образом, включенные в правовую систему РФ международные соглашения имеют по сути форму федерального закона и, как следствие, не должны противоречить Конституции РФ.

Анализ ч. 4 ст. 15 Конституции РФ не позволяет сделать вывод о формировании в Российской Федерации так называемой монистической теории международного права. Иными словами, вряд ли можно говорить об абсолютном верховенстве международного права в правовой системе России. Скорее здесь можно найти признаки дуалистической теории, согласно которой международное и внутригосударственное (национальное) право признаются различными правовыми системами. Однако по смыслу положений Конституции РФ и Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³ нужно говорить о формировании в России основы для согласованного взаимодействия между этими двумя системами. Однако, к сожалению, как показывает практика межгосударственных отношений, конфликтные ситуации в вопросе о месте и роли международных соглашений, а также решений различных межгосударственных организаций в национальной системе конкретно России возникают часто. Это свидетельствует либо о политике двойных стандартов, либо о недопонимании между государствами. Ярким примером является решение Европейского суда по правам человека по делу «Константин Маркин против России», в котором Европейский суд практический оспорил решение Конституционного Суда РФ, поставив тем самым свое решение выше конституционно-правовых норм.

Весьма важным аргументом, доказывающим превосходство Конституции РФ перед международным соглашением, является пункт «г» ст. 125 Конституции РФ, согласно которому Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ. Данный вопрос регулируется также в гл. X

«Рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации» Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴.

Позиция Российской Федерации как суверенного государства о верховенстве Конституции РФ в своей правовой системе в целом и над международным соглашением в частности остается неизменной, что подтверждается многими положениями Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П⁵ и изменениями, внесенными в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающими специальный правовой механизм разрешения вопроса о возможности или невозможности исполнения постановлений различных судебных органов против Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно рассматриваемому постановлению Конституционный Суд РФ будет разрешать вопрос о возможности или невозможности исполнения такого постановления по запросу федерального органа исполнительной власти, уполномоченного защищать интересы России в межгосударственных органах по защите прав и свобод человека. Позиция Конституционного Суда РФ сводится к тому, что в основе Конституции РФ и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁶ лежат общие базовые ценности. Исходя из этого, в подавляющем боль-

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в г. Риме 4 ноября 1950 г., ратифицированная Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

шинстве случаев коллизии между двумя документами не возникают. При этом подобный конфликт возможен, если Европейский суд по правам человека даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ. В подобном случае, в силу верховенства Конституции РФ, Россия откажется от буквального следования постановлению Страсбургского суда. Как указывает Конституционный Суд РФ, при разрешении подобных конфликтов следует не стремиться к самоизоляции, а исходить из конструктивного диалога и взаимодействия.

Безусловно, в анализируемом постановлении речь идет о решениях Европейского суда по правам человека, правовой статус которого устанавливается в Европейской конвенции по правам человека и основным свободам, являющейся международным соглашением. Следовательно, позиция Конституционного Суда РФ о верховенстве Конституции РФ касается международных соглашений в целом, хотя указанный принцип давно закреплён в нормативных правовых актах РФ.

Думается, что принцип верховенства Конституции РФ является одним из важнейших способов защиты суверенитета Российской Федерации. В связи с этим оспаривание неоспоримых по сути решений Конституционного Суда РФ, главной функцией которого является осуществление конституционного правосудия, выглядит политическим актом, безусловно противоречащим теории суверенитета. К тому же суверенное равенство государств является общепризнанным принципом международного права. Закрепляя верховенство Конституции РФ над международными соглашениями, Российская Федерация не отказывается от признания гуманитарных стандартов, которые устанавливаются международным правом.

Говоря непосредственно о международных соглашениях как источниках муниципального права, следует отметить, что они, безусловно, играют позитивную роль в развитии институтов местного самоуправления в России. По сути, между таким важнейшим международным соглашением в сфере местного самоуправления, как Европейская хартия местного самоуправления⁷, и Конституцией РФ по

определению не может быть противоречий. Это связано с тем, что изначально многие положения проекта конституции в сфере местного самоуправления создавались с учетом европейских стандартов. На тот момент было ясно, что демократический конституционный строй должен основываться на соответствующих принципах. Последнее лишнее раз демонстрирует вектор демократического развития Российской Федерации и ее приверженность международным стандартам гуманизма.

Однако как в этом случае, так и в случае взаимодействия Европейской конвенции по правам человека и основным свободам с Конституцией РФ, конфликт возможен в случае некорректных решений межгосударственных европейских организаций, а также Европейского суда по правам человека, вступающих в противоречие с конституционно-правовыми нормами.

С учетом вышесказанного думается, что положение ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸, где среди нормативных актов в системе правовых основ местного самоуправления на первом месте перед Конституцией РФ стоят общепризнанные принципы и нормы международного права и международные соглашения, не совсем корректно. Думается, что в определенной степени данное положение вступает в противоречие с вышеуказанными правовыми нормами и с позицией Конституционного Суда РФ, и, как следствие этого, ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части верховенства международного соглашения по отношению к Конституции РФ требует корректировки.

В доктрине муниципального права положения ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправ-

⁷ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

По сути, данный акт базируется на целом ряде норм-принципов, которые определяют европейские стандарты местного самоуправления. Обобщающим принципом Хартии является принцип субсидиарности. Это значит, что более эффективный уровень осуществления публичной власти может корректировать деятельность нижестоящих органов (в данном случае имеются в виду муниципальные органы власти), если последние не справляются с реализацией своих полномочий. Кроме того, эти полномочия должны реализовываться теми органами власти, которые находятся близко к населению.

⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ления в Российской Федерации» подвергаются конструктивной критике. Так, например, по мнению Е.С. Шугриной, признание приоритета общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных соглашений над Конституцией РФ, «строго говоря, не совсем корректно»⁹. Другой известный государствовед И.В. Гранкин, также критически оценивая данную норму, отмечает: «В той или иной интерпретации положения Хартии нашли отражения в федеральном законодательстве. Но это не дает основания ставить Хартию по приоритетности впереди федерального законодательства и тем более Конституции РФ. Национальное право гарантирует более высокий, чем предусмотрено Хартией, международными обязательствами России, уровень гарантии самостоятельности местного самоуправления»¹⁰. Точка зрения еще одного ученого В.И. Фадеева о том, что положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о включении в правовую систему России международных источников права не позволяют «ставить под сомнение принцип верховенство Конституции РФ в системе нормативных правовых актов»¹¹, также корреспондирует с научными позициями вышеуказанных авторов.

Известные российские ученые-государствоведы, чьи научные позиции приведены выше, пока еще остаются в меньшинстве, поскольку преобладают учебники и учебные пособия по данной проблематике, в которых международные источники муниципального права занимают главенствующее место в системе правовых основ местного самоуправления.

Необходимо отметить достаточно обширную базу источников права международного сотрудничества в сфере местного самоуправления, действующих в ряде европейских стран и не ратифицированных Российской Федерацией. В данном случае речь идет о таких актах, как Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве 1980 г. и два дополнительных протокола к ней, Европейская конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г., Ев-

ропейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г., Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г., Европейская хартия городов 1992 г., Хартия об участии молодежи в жизни городов и регионов 1992 г.

К источникам муниципального права международно-правового характера относятся также решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, которые направлены на мониторинг исполнения Европейской хартии местного самоуправления государствами, подписавшими ее.

Немаловажное значение играет модельное законодательство на уровне стран СНГ. Так, следует отметить принятую в развитие международного законодательства Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества¹² и Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления¹³. Настоящие документы в соответствии с Конституциями государств – участников СНГ определяют роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, устанавливают организационные, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, а также государственные гарантии его осуществления в государстве – участнике Содружества.

Таким образом, международные соглашения являются важными источниками муниципального права, поскольку способствуют формированию и утверждению современных тенденций развития местного самоуправления. Примечательно то, что международные стандарты местного самоуправления являются определенным фундаментом развития автономии местного самоуправления и корректируют взаимодействие органов государственной и муниципальной власти в сторону реализации права на местное самоуправление.

По сути, местное самоуправление, являясь международным гуманитарным стандартом,

⁹ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2012. С. 63.

¹⁰ Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций: учеб. пособие. М.: Проспект, 2012. С. 48.

¹¹ Фадеев В.И. Муниципальное право: учеб. для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 71.

¹² Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85–89.

¹³ Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления (принят в г. Санкт-Петербурге 06.12.1997 Постановлением 10-17 на 10-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С. 349–387.

определяет уровень демократического развития государства. В Конституции РФ содержатся важнейшие нормы-принципы, лежащие в основе современной модели местного самоуправления, построенной на положениях ведущих европейских актов в сфере местного самоуправления. В связи с этим возможное утверждение о том, что российская конституционная модель вступает в противоречие с европейской моделью местного самоуправления, представленной положениями Европейской хартии местного самоуправления, не соответствует действительности.

Однако в рамках деятельности Конгресса местных и региональных властей Совета Европы не раз отмечалось, что многие нормы российского муниципального законодательства вступают в противоречие с положениями Европейской хартии местного самоуправления. Особенно это касается российской модели административного контроля за деятельностью муниципальных органов власти. Опасения вызывают нормы гл. 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции». Однако если проанализировать положения указанной главы на соответствие положениям ст. 8 «Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления» Европейской хартии местного самоуправления, то можно увидеть, что в основе административного контроля обоих актов лежит принцип обеспечения законности.

Конечно, будет неправильным утверждение о том, что российская модель местного самоуправления развивается абсолютно самостоятельно, без участия органов государственной власти. Однако «разумная централизация» без фактического встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственного управления вполне соответствует мировым тенденциям развития взаимоотношений между органами публичной власти. Элементы централизации, а не полная централизация местного самоуправления свойственна многим современным демократическим государствам, и методы, обеспечивающие эффективное функционирование государственного и муниципального управления, могут быть различными. Главное, чтобы они не вступали в прямое противоречие с международными и внутригосударственными (национальными) стандартами местного самоуправления.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.
4. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (принята 29.10.1994) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6.
5. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления (принят в г. Санкт-Петербурге 06.12.1997 Постановлением 10-17 на 10-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 1998. – № 16.
6. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Гранкин, И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учеб. пособие. – М. : Проспект, 2012.
13. Фадеев, В.И. Муниципальное право : учеб. для бакалавров. – М. : Проспект, 2013.
14. Шугрина, Е.С. Муниципальное право : учеб. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2012.
15. Эбзеев, Б.С. Введение в Конституцию России : моногр. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2013.

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО;
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО;
СЕМЕЙНОЕ ПРАВО;
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО**

* * *

**ПОНЯТИЕ ПРАВА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
(ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ)
НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК**

ЗЫРЯНОВ Александр Иванович

***Аннотация.** Статья посвящена анализу понятия и содержания права публичной собственности на земельный участок, особенностей его правового режима и защиты, вопросам обладания и извлечения полезных свойств, установления правового статуса объекта, определения юридической судьбы имущества, правовым основаниям возникновения (приобретения) и принадлежности земель субъектам на праве публичной собственности.*

***Annotation.** The article analyzes the notion and content of public property right on a land plot, studies peculiarities of its legal regime and assistance. The article also touches upon the issues of ownership and commercial recovery, determination of the legal status of an object, determination of the legal fate of property, legal foundation of origin (acquisition) and appurtenance of land to subjects according to public property right.*

***Ключевые слова:** право публичной собственности, свобода, законный интерес, владение, пользование, защита права публичной собственности.*

***Keywords:** public property right, freedom, legitimate interest, ownership, usage, legal assistance of public property right.*

Право публичной собственности на земельные участки относится к одному из основополагающих институтов права собственности на природные ресурсы, призванного обеспечить стабильное функционирование гражданского оборота, сбалансированное сочетание общественно значимых интересов (экологических, экономических, государственных и т. д.). Однако право публичной собственности до сих пор не имеет определения в действующем гражданском законодательстве. Полагаем, что понятие права публичной собственности не может не определяться той спецификой, которая следует из ее характера и стоящих перед ней общественно-государственных задач. Многие проблемы в правовом регулировании и определении места права публичной собственности на природные ресурсы и земельные участки в системе действующего законодательства пытаются решать в рамках совершенствования действующего гражданского законодательства.

Земля и ее богатства являются национальным достоянием народов России в силу прямого указания Конституции РФ¹. Однако земля, являясь национальным достоянием, не может существовать вне форм и видов права собственности, в том числе публичной формы собственности (имущество общего пользования, а также имущество, изъятое из общего пользования, но предназначенное для государственных и общественных целей).

Земельные участки имеют двойственное положение как объекты составных частей окружающей среды и объекты хозяйствования,

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

которые в соответствии с Конституцией РФ определяют эколого-экономическую сущность института права собственности на землю, признаваемую «объектом гражданского права и права собственности» и рассматриваемую «как особый товар»².

Следует отметить, что принятая Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации о вещном праве³ направлена на реформирование гражданского законодательства по следующим направлениям:

1) укрепление гражданско-правовых начал в построении системы права собственности на землю;

2) расширение предмета правового регулирования отношений в области права собственности на природно-земельные ресурсы;

3) сужение предмета правового регулирования указанных отношений другими отраслями законодательства.

Статья 9 Конституции РФ в отношении собственности на природные ресурсы установила, что земля и другие природные ресурсы объявляются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (экологический аспект) и вместе с тем объектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (экономический аспект).

Конституция РФ, устанавливая первичность экологических аспектов земельных отношений перед их имущественными аспектами (стоимостными), не исключает денежной оценки земельных участков и их вовлечения в гражданский оборот, т. е. «перехода из мира естественного в мир социальный» «под действием закона стоимости» «в область товарно-денежных отношений»⁴.

В силу ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, однако отдельные аспекты владения, пользова-

ния и распоряжения земельными участками, соответствующие положениям права собственности, закрепленным в ГК РФ, могут регулироваться другими отраслями законодательства.

Согласно ч. 2 ст. 36 Конституции РФ допустимо определить параметры ограничений по осуществлению права собственности, носящих фундаментальный характер:

1) соблюдение экологических требований;

2) социальные цели использования земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории страны;

3) защита прав и законных интересов частных и публичных лиц.

Полагаем, что допустимо использование по отношению к собственности как термина «свобода», так и понятия «право». При этом право предполагает наличие обязанного субъекта, который призван обеспечить надлежащее осуществление этого права. Свобода подразумевает самостоятельное осуществление, собственную реализацию субъектом права юридических возможностей без правового обеспечения другими лицами. Свободе как юридической возможности противостоит неопределенный круг лиц, призванных воздерживаться от создания препятствий в ее правомерном осуществлении (реализации). В научной литературе отмечается, что «термин “свобода” призван подчеркнуть более широкие возможности индивидуального выбора, не очерчивая конкретного его результата»⁵.

Кроме того, охране (защите) в отношениях собственности подлежит триада дозволений (юридических возможностей), которые проявляют себя в отношениях собственности на землю не только в виде права и свободы, но и законного интереса участников земельного оборота по поводу природно-земельных благ. При этом законный интерес как юридическая возможность, в отличие от права, не обеспечен законом и (или) договором обязанностью исполнения. Дозволение в виде законного интереса, в отличие от свободы, представляет собой только отсутствие запрещенности на осуществление предоставленных законом юридических возможностей. При этом противоположностью права является обязанность, а сво-

² Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца 2 пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.

⁴ См., напр.: Научная сессия, посвященная задачам ВШЭЮН и вопросам гражданского права : тез. докл. М., 1953. С. 5.

⁵ См.: Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 129.

боды – запрет. Права, свободы и законные интересы осуществляются (реализуются) по усмотрению лиц, которым они принадлежат. Однако законные интересы, в отличие от права и свободы, не имеют их уровня гарантированной правовой обеспеченности.

В силу особого качества понятия законного интереса в научной юридической литературе⁶ правоведами обоснованно обращается внимание на такие дополнительные юридически значимые обстоятельства или условия рассмотрения дел, связанных с защитой законного интереса, которые допустимо сформулировать следующим образом:

1) обоснование правомерности и законности заявляемых интересов субъектом права при выдвижении требований в отношении соответствующего блага;

2) значимость и правомерность выдвигаемых субъектом права притязаний в отношении соответствующего блага.

Законный интерес в последующем может изменить свой нормативно-правовой статус и повысить уровень правовой защищенности дозволения, перейдя в ранг юридического права или свободы, закрепленного в акте законодательства, в том числе более высокого уровня.

Следует отметить, что юридические возможности субъектов права собственности на землю определяются дозволениями, обязанностями, а также ограничениями, установленными законами, другими нормативными правовыми актами, а также актами применения права, например договорами. При этом положения действующих актов законодательства представляют собой сложное сочетание нормативных правил в отношении различного рода благ по их использованию (согласно предоставленным юридическим правам, свободам, законным интересам), исполнению нормативных правил (обязанностей), их соблюдению (условий и запретов) участниками земельного оборота.

Таким образом, в ходе рассмотрения заявления субъектом, применяющим закон, будет иметь значение разграничение, что будет подлежать защите: право, свобода или законный

интерес – для установления правильности избранного способа, предмета и оснований защиты, надлежащих ответчиков, иных заинтересованных лиц, других юридически значимых обстоятельств.

В теории правомерно ставится вопрос об особенностях публичной собственности⁷, к которым допустимо отнести ряд следующих:

1) указанная собственность соединяет определенные качества собственности вообще с государственной властью;

2) императивный характер указанного властвования с учетом уровней публичной власти, их иерархии, компетенции и объема полномочий в отношении нижестоящих уровней власти по вопросу о собственности;

3) публичные собственники осуществляют свою деятельность преимущественно по владению и распоряжению природными объектами (ресурсами), предоставляя природные объекты (ресурсы) в пользование и потребление физическим лицам и организациям;

4) публичная собственность отличается по элементам, образующим структуру публичного правоотношения собственности:

а) по объектам, т. е. по земельным участкам, которые могут находиться в публичной и частной собственности (изъятые, ограниченные и допущенные к гражданскому обороту), действующее законодательство не предусматривает ограничений в отношении объектов права собственности, которые могут принадлежать государству, в собственности государства может находиться любой природный объект или природный ресурс, включая изъятые из оборота;

б) по способам и основаниям приобретения (прекращения) права собственности (национализация, конфискация, изъятие для публичных нужд, приватизация и т. д.);

в) по объему и характеру ответственности (например, орган местного самоуправления практически не может быть признан банкротом, отчужден от принадлежащих ему полезных ископаемых);

5) публичный собственник не может отказаться от права собственности на земельный участок, возникновение права публичной собственности на землю и другие природные объ-

⁶ См., напр.: Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См., напр.: Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 3-е изд. М., 2007. С. 50.

екты и ресурсы не обязательно связывалось с государственной регистрацией права собственности на них, в целях устранения неопределенности в гражданских правах на земельный участок действует важное правило о презумпции права государственной собственности на земельный участок, если не представляется возможным установить его собственника (согласно подп. 1, 2 ст. 214 ГК РФ⁸);

б) публичная собственность имеет существенные ограничения (обременения), обеспечивающие необходимость выполнения государственных и муниципальных функций, охраны собственности, обеспечения требуемого направления использования природных объектов и ресурсов.

Полагаем, что публичные субъекты не вправе:

а) устанавливать препятствия для использования природных ресурсов на своей территории в интересах всего многонационального народа России;

б) провозглашать изначально свое первичное право собственности на землю и другие природные ресурсы с претензией приобретения права собственности на объекты, которые публичному субъекту не принадлежат;

в) «устанавливать приоритет какой-либо формы собственности»⁹.

Право на охрану (защиту) собственности, ее использование принадлежит публичному собственнику в лице компетентных органов и должностных лиц, наделенных соответствующим объемом полномочий, в силу того, что указанные юридические возможности охватываются правом собственности.

В литературе¹⁰ обращается внимание на то, что в целях определения гражданско-правового режима и особенностей защиты права собственности земельные участки имеют следующие характеристики:

1) являются недвижимым имуществом;

2) имеют способность к обособлению среди других участков земель;

3) обладают признаками составной вещи (объединяют природные, хозяйственные, бытовые и другие компоненты и элементы в одно нераздельное целое);

4) урожай и плоды, произрастающие на земле, деревьях, кустарниках и иной растительности, до их сбора относятся соответственно к недвижимости, однако от природных плодов следует отличать доходы (природную ренту), под которыми допустимо понимать натуральную или денежную компенсацию за использование природных объектов и ресурсов, приобретенных в ходе разработки недр или иных природных объектов установленными способами;

5) удовлетворяют потребности в ходе длительного использования, земельные участки собственнику нельзя уничтожать;

6) существуют делимые и неделимые земельные участки;

7) имеются главные вещи (земельный участок) и их принадлежности (элементы современной инфраструктуры использования, т. е. вещи, не соединенные с недвижимостью постоянно).

Указанные характеристики земельного участка позволяют решить такие юридически значимые вопросы, как подсудность земельного дела, его имущественные и стоимостные показатели, цену заявления и иска, способ защиты (заявление или иск, в том числе виндикация, негаторный иск), предмет и основания требований (например, обоснованные заинтересованным лицом, носящие юридический характер возможности обособления, присвоения плодов, прохода).

Однако не все публичные земли, воды, леса и другие природные объекты (ресурсы) индивидуализированы и определены на местности. Кроме того, они могут иметь к этому объективные препятствия в силу своей огромной территориальной протяженности, отсутствия возможностей и потребностей в их хозяйственном освоении, удаленности, наличия неблагоприятных природно-климатических условий, поэтому в ГК РФ можно закрепить положение о самой способности природных объектов (ресурсов) к обособлению, разрешаемому в каждом конкретном случае.

В процессе использования земельного участка из него извлекается природное вещество (полезное свойство), удовлетворяющее потребности человека (экологические, экономические, лечебно-оздоровительные и т. д.). В целях извлечения полезного свойства из

⁸ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Боголюбов С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 5–13.

¹⁰ См.: Зырянов А.И., Мкртчян А.Р. Право государственной и муниципальной собственности на земельный участок : учеб. пособие. Рязань : ПервопечатникЪ, 2015. С. 19–20.

природного вещества земельного участка является возможность определять его юридическую судьбу. При этом акты распоряжения, совершаемые в отношении природного объекта, следует трактовать как определение его юридического статуса.

Установление юридического статуса земельного участка может выражаться в категоризации и утверждении его разрешенного использования, распределении и перераспределении земельных участков между правообладателями (предоставление земельных участков, их изъятие, мена, переоформление гражданских прав и т. д.).

Имущественные отношения по владению (удержанию в обладании), пользованию (извлечению полезных свойств) и распоряжению (установлению правового статуса объекта и определению юридической судьбы имущества) земельными участками предполагают построение их деятельности на следующих общих законодательных основах:

- 1) установление платности их использования;
- 2) использование земельного участка и его свойств на праве, обеспечивающем стабильное хозяйствование субъекта;
- 3) определение законодательством условий и порядка предоставления права на использование земельного участка;
- 4) наличие определенных правил использования земельных участков при непрерывном государственном контроле над их соблюдением;
- 5) стимулирование эффективного использования земельных участков; ответственность за нарушение требований, предъявляемых к правомерному использованию земельного участка;
- 6) возможность обжалования субъектом в судебном порядке нарушения его права на предоставление и использование земельного участка.

Содержание права собственности определено в ст. 209 ГК РФ, и его составляют три правомочия: право владения, право пользования и право распоряжения. Однако перечень отдельных правомочий собственника, являющихся отражением его статуса, охраняемых нужд других лиц, интересов общества и государства, не может быть исчерпывающим.

Согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие

права и охраняемые законом интересы других лиц.

Исходя из анализа ГК РФ, а именно ст. 209 ГК РФ (о триаде полномочий собственника), ст. 221 ГК РФ (о непосредственном господстве собственника), ст. 233 ГК РФ (о наиболее полном господстве) право собственности представляет собой совокупность правомочий вне связи с обязанностями.

Владея землей и другими природными ресурсами, определяя их правовой статус, государство и орган местного самоуправления имеют право ограничить либо запретить доступ физическим лицам и организациям на тот или иной природный объект или осуществление ими определенных видов деятельности. Иными словами, владение указывает на возможность обладания природными объектами и ресурсами независимо от воли посторонних по отношению к нему людей. В теории отмечается, что посредством этого из владения имуществом, принадлежащим собственнику, исключаются другие лица¹¹.

Владение собственника земельного участка противостоит владению земельными участками на других правовых основаниях в том, что оно представляет собой наиболее полное правовое господство, предполагающее его долговременное потребление или иное использование без уничтожения или снижения его полезных свойств.

Право владения определяет фактическую принадлежность природного ресурса публичному субъекту права. Через владение публичный субъект определяет и обеспечивает правовой режим природных объектов, ресурсов и их комплексов.

Собственнику принадлежит решение вопросов об исключении других из доступа к владению, о принятии его в собственное обладание и т. д. В соответствии с этим отделение владения от собственности и ведение владельцем без собственника (его осведомленности, воли, интересов) деятельности по использованию его имущества нарушает отношения собственности.

Субъект права публичной собственности на землю, как и любой другой полномочный хозяин (собственник), не может исключаться из от-

¹¹ См.: Alexander G.S., Peralver E.M. An Introduction to Property Theory. Cambridge, 2012. P. 6, 7.

ношений владения путем создания препятствий к вступлению во владение, установлению над ним власти собственника. Владение природным ресурсом еще не означает собственное, свое имущество, так как таковым оно является по отношению к собственнику и собственности.

Полагаем, что правомочие пользования публичного субъекта имеет своей спецификой определение таких направлений, которые могли бы послужить эксплуатации природных объектов (ресурсов) в целях наибольшего удовлетворения общественных потребностей, соблюдения прав других лиц, охраны окружающей среды. Публичные субъекты для этого наделены властными полномочиями, отличающимися их от частных лиц:

- 1) устанавливать порядок и пределы использования природных ресурсов;
- 2) осуществлять контроль в отношении природных объектов (ресурсов);
- 3) определять меры охраны, защиты, ответственности;
- 4) вводить систему обязательных платежей за использование природных объектов (ресурса).

Правомочие распоряжения дает возможность публичному субъекту определять и изменять правовой статус природного объекта. Это главное правомочие в том смысле, что только оно принадлежит собственнику.

Выбытие природных объектов (ресурсов) из фактического владения, пользования и распоряжения собственника не прекращает триады прав, составляющих содержание его права собственности (права владения, права пользования, права распоряжения).

Анализ ст. 9–11 ЗК РФ¹² указывает на то, что публичные субъекты управляют и распоряжаются земельными участками, а ряд авторов считают, что содержание права публичной собственности следует дополнить правомочием управления¹³. При этом государство и органы местного самоуправления нередко передают в пользование земельные участки гражданам и организациям.

В реальности субъект права публичной собственности может и не осуществлять некоторый объем правомочий по владению и пользованию земельными участками и другими природными объектами и ресурсами в случае, если они будут иметь особый режим использования в индивидуальных и общих интересах. Так, могут владеть, пользоваться и распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми и водами частные лица в силу разрешенного индивидуального и общего доступа и изъятия природных ресурсов, допускаемого в соответствии с действующим законодательством.

Особое место в праве публичной собственности на землю занимают земельные участки общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, скверы, бульвары, водные объекты, пляжи).

Физические лица имеют право на бесплатное пользование частью природно-земельных и других ресурсов в личных целях (свободно пребывать в лесах, на водных объектах, пользоваться недрами на своем земельном участке в определенных границах и т. д.).

К числу фундаментальных частных прав следует отнести доступ в лес и свободный проход по нему неограниченного круга лиц, а также изъятие лесных природных ресурсов и проезд по лесу, которые могут быть ограничены, например, в целях охраны природных объектов (ресурсов). Публичный собственник на уровне Конституции РФ гарантирует, что он не может произвольно применять свою власть по исключению третьих лиц из возможности использовать принадлежащие ему земли и иные природные ресурсы, если они не изъятые или иным образом не ограничены для индивидуального или общего использования.

В традиционном понимании публичный субъект не пользуется землями и другими природными объектами и ресурсами, если они относятся к объектам общего пользования. Он реализует право на ренту, т. е. взимает доход в ходе использования земель и других природных объектов (ресурсов) заинтересованными физическими и юридическими лицами. Публичные субъекты опосредованно используют природные объекты и ресурсы, находящиеся в их собственности, не создавая препятствий к допуску в отношении них со стороны неопределенного круга управомоченных лиц.

В зарубежной и отечественной теории ставится вопрос о наличии своей специфики

¹² См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С. 140–195; Аксененко Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 196, 225–226; Он же. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 344–365; Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С. 67–68.

права публичной собственности на природные ресурсы. К ее особенностям относят такие правомочия публичного собственника, как доступ к использованию природных благ, изъятие природных ресурсов из окружающей природной среды, управление и контроль, исключение субъектов от использования природной собственностью, отчуждение природных ресурсов¹⁴.

Публичные субъекты приобретают и осуществляют гражданские права и обязанности в лице уполномоченных представительных и исполнительных органов, действуя в пределах своей компетенции, в соответствии с Конституцией РФ, ГК РФ, принятыми в соответствии с ним законами. Другая ветвь государственной власти – судебная, – рассматривая земельные споры и конфликтные ситуации в области отношений собственности на землю между их участниками, полномочиями по предоставлению и иному обеспечению земельными участками законом не наделена. Суд (если имело место обращение истца и дело рассмотрено и разрешено в установленном порядке) может решить вопрос о правах на спорный земельный участок, имеющийся в наличии и находящийся у одного из участников спора, т. е. суд из своего имущественного фонда ничего не предоставляет.

В собственности публичных образований могут находиться земли и другие природные ресурсы, отнесенные к их собственности в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. При этом публичная собственность имеет целевой характер и направлена на удовлетворение потребностей населения в организации и обеспечении охраны и защиты их интересов со стороны государства, органов местного самоуправления.

К сожалению, в действующем ГК РФ практически не отражены основания принадлежности земель и иных природных ресурсов тем или иным субъектам права публичной (государственной и муниципальной) собственности, поэтому целесообразно сформулировать соответствующие правовые основания возник-

новения (приобретения) и принадлежности земель субъектам на праве публичной собственности.

В силу сложившейся законодательной и правоприменительной практики допустимо указать следующие участки земель, находящиеся в собственности Российской Федерации, признанные находящимися в собственности Российской Федерации федеральными законами, а также предоставленные для целей и нужд в соответствии с федеральными законами, например:

- земли, предоставленные территориальным органам, учреждениям, другим некоммерческим организациям, унитарным предприятиям, которые созданы органами государственной власти РФ;
- земли для нужд обороны и безопасности страны;
- земли особо охраняемых территорий, курортные лечебно-оздоровительные зоны федерального значения;
- территории закрытых административно-территориальных образований (для которых необходим режим охраны государственной тайны);
- лесные участки в составе земель лесного фонда, находящиеся в федеральной собственности.

В собственности субъектов РФ могут находиться земельные участки: признанные находящимися в собственности субъекта РФ федеральными законами, принадлежащие субъектам РФ в результате разграничения государственной собственности, приобретенные субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Сходные общие основания приобретения права собственности с субъектами РФ на природные объекты (ресурсы) должны иметь муниципальные образования.

Учитывая положительный законодательный опыт, можно предусмотреть, что Российская Федерация, субъект РФ могут делегировать часть своих полномочий по распоряжению природными ресурсами субъекту права муниципальной собственности.

Основания возникновения (прекращения) права публичной собственности, а также передачи публичными собственниками прав на земельные участки другим лицам можно классифицировать. Их допустимо подразделить на следующие регулятивные и охранительные основания:

¹⁴ См., напр.: Schlanger E., Ostrom E. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis // *Land Economics*. 1992. Vol. 68. № 3. P. 249–262; Alexander G.S., Peralver E.M. An Introduction to Property Theory. P. 6, 7; Турубинер А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. С. 140–195; Аксенов Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. С. 196, 225–226.

1) добровольное отчуждение собственником земельных участков по основаниям, допускаемым ГК РФ, в результате совершения гражданско-правовых сделок;

2) прекращение права частной собственности на земельный участок в связи с наличием публичного интереса при отсутствии противоправного деяния¹⁵;

3) прекращение права частной собственности на земельный участок при наличии противоправного деяния;

4) целевое предоставление земельных участков;

5) соблюдение приоритета земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, государство и орган местного самоуправления осуществляют право-

чия собственников на юридических основаниях в следующих публичных целях:

1) обеспечение правомерного доступа к публичным землям;

2) исключение лиц, не имеющих правовых оснований для этого, из владения, пользования и распоряжения публичными земельными участками;

3) контроль и надзор за правомерностью использования публичных земель;

4) изъятие участков земель у владельцев, пользователей и иных управомоченных лиц в соответствии с законом и соглашением;

5) отчуждение и передача прав по использованию земельных участков, составляющих публичную собственность, в соответствии с законом и соглашением.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца 2 пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2287 “О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2009. – № 11.
6. Аксененок, Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М., 1958.
7. Аксененок, Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. – М., 1950.
8. Алексеев, С.С. Право собственности. Проблемы теории. – 3-е изд. – М., 2007.
9. Анисимов, А.П. Теоретические основы правового регулирования земель поселений в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2004.
10. Боголюбов, С.А. Экологический потенциал Конституции // Журнал российского права. – 2013. – № 10.
11. Дембо, Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. – Л., 1948.
12. Зырянов, А.И. Право государственной и муниципальной собственности на земельный участок : учеб. пособие / А.И. Зырянов, А.Р. Мкртчян. – Рязань : ПервопечатникЪ, 2015.
13. Игнатенкова, К.Е. Дозволение как способ правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006.

¹⁵ См.: Анисимов А.П. Теоретические основы правового регулирования земель поселений в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 343.

-
14. Малько, А.В. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010 // СПС «Консультант-Плюс».
 15. Научная сессия, посвященная задачам ВИЮН и вопросам гражданского права : тез. докл. – М., 1953.
 16. Турубинер, А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. – М., 1958.
 17. Alexander, G.S. An Introduction to Property Theory / G.S. Alexander, E.M. Peralver. – Cambridge, 2012.
 18. Schlanger, E. Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis / E. Schlanger, E. Ostrom // Land Economics. – 1992. – Vol. 68. – № 3.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЛИКТНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРИ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОМ ПРОИСШЕСТВИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В НЕКОТОРЫХ ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

ЛАЗАРЕВ Андрей Иванович

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ правового регулирования деликтного обязательства при дорожно-транспортном происшествии в России, в Республике Италия, во Французской Республике, в государстве-городе Ватикан, в Княжестве Монако и в Республике Сан-Марино с целью выявления общих черт и поиска путей оптимизации российского законодательства.

Annotation. The article conducts the rather legal analysis of legal regulation of delictual obligation at road accidents in Russia, the Italian Republic, the French Republic, the State of Vatican City, the Republic of San Marino, and the Principality of Monaco for the purpose of identification common features and possible ways of optimization of the Russian legislation.

Ключевые слова: деликтное обязательство при ДТП, обязательное страхование гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств.

Keywords: the delictual obligation at road accidents, compulsory insurance of the civil liability of vehicle owners.

В рамках совершенствования гражданского законодательства целесообразно рассмотреть некоторые вопросы правового регулирования деликтного обязательства при дорожно-транспортном происшествии (далее – ДТП). Сравнительно-правовой анализ существующей проблемы с учетом действующего законодательства других государств, в частности, Республики Италия, Французской Республики, государства-города Ватикан, Республики Сан-Марино и Княжества Монако представляется важным.

Перечисленные страны характеризуются значительным числом зарегистрированных транспортных средств и низким количеством погибших в ДТП. Так, в 2013 г. в Российской Федерации на 1 тыс. граждан приходилось 354 транспортных средства, в Итальянской Республике – 840, во Французской Республике – 665¹. Согласно данным 2013 г., приведенным в докладе Всемирной организации здравоохранения 2015 г. «О состоянии безопасности дорожного движения в мире», в Российской Федерации число погибших в ДТП на 100 тыс.

чел. населения за 2013 г. составляет 18,9, а в Итальянской Республике – 6,1, во Французской Республике – 5,1².

Возмещение вреда при ДТП во Французской Республике (ст. 1384 ГК Франции 1804 г.)³ и княжестве Монако (ст. 1229 ГК Княжества Монако от 1884 г.)⁴ регулируется общей нормой о возмещении вреда, в Италии и России – нормами гражданских кодексов, устанавливающих ответственность без вины за причиненный вред для лиц при движении транспортного средства (ст. 2054 ГК Итальянской Республики от 1942 г.)⁵, использующих транспортные средства (ст. 1079 ГК РФ⁶). Вплоть до недавнего времени ответственность владельцев авто-

² Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015 г.

³ Code civil de la République Française de 1804. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT00006070721&dateTexte=20100316> (дата обращения: 23.03.2016).

⁴ Code civil de la Principauté de Monaco du 1 janvier 1885. URL : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/Code/BE4F223C61076D41C125773F0029366D!OpenDocument> (дата обращения: 23.03.2016).

⁵ Codice Civile della repubblica dell'Italia del 16 marzo 1942. URL : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.regio:1942-03-16,262!vig> (дата обращения: 23.03.2016).

⁶ Гражданский кодекс РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.03.2016).

¹ Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015 г. / Всемирная организация здравоохранения. URL : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/189242/1/9789241565066_eng.pdf?ua=1 (дата обращения: 03.04.2016).

транспортных средств во Франции регулировалась исключительно абз. 1 ст. 1384 ГК Франции, который гласит, что ответственность возникает не только за ущерб, который кто-либо причинил своим действием, но и за ущерб, который причинен действием лиц, за которых он должен отвечать, или вещами, которые находятся под его надзором⁷. Однако сейчас закон «Об улучшении положения потерпевших в ДТП и об ускорении процедур выплаты возмещения вреда» (*“Loi tendant a l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et a l'accélération des procédures d'indemnisation”*)⁸ 1985 г. ее ужесточил⁹.

Согласно ст. 3 закона Франции «Об улучшении положения потерпевших в ДТП и об ускорении процедур выплаты возмещения вреда» потерпевшим при ДТП, за исключением водителей моторизованных наземных транспортных средств, возмещается причиненный вред без учета их собственной вины, за исключением грубой неосторожности, если она была единственной причиной ДТП. Потерпевшим, указанным в предыдущем предложении, в возрасте менее 16 лет или более 70 лет или утратившим трудоспособность на 80 % и более, вред возмещается во всех случаях.

Работодатели потерпевшего могут требовать от причинителя вреда или его страховщика возмещения зарплаты и дополнительных выплат к заработной плате, сохраненных за потерпевшим в течение периода простоя, последовавшего за ДТП. В России ст. 1064 ГК РФ, устанавливающая общие основания ответственности за причинение вреда, регулирует данные правоотношения, так как причинен вред имуществу юридического лица. В силу ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков.

Согласно Рекомендации № 5¹⁰, принятой рабочей группой по автомобильному транс-

порту Комитета по внутреннему транспорту Экономической комиссии ООН для Европы, и ст. 2 Внутренних правил Совета Бюро от 2002 г.¹¹ в каждой стране – участнике международной системы страхования владельцев автотранспортных средств «Зеленая карта» страховщики создают центральную организацию (далее – Бюро), признанную правительством этой страны. В соответствии со ст. 5 директивы 2005/14/ЕС Европейского парламента и совета от 11 мая 2005 г., дополняющей директивы совета 72/166/ЕЕС, 84/5/ЕЕС, 88/357/ЕЕС и 90/232/ЕЕС и директиву 2000/26/ЕС о сближении законодательства государств-членов, касающихся страхования гражданской ответственности относительно использования автотранспортных средств, государства – члены Европейского союза предпринимают надлежащие меры, чтобы облегчить доступность к исходным данным, необходимым для урегулирования требований о возмещении вреда, в должный срок потерпевшим, их страховщикам или их законным представителям. Эти исходные данные доступны в электронной форме в центральном органе (*central body*) в каждом государстве-члене и предоставляются участвующим сторонам по их запросу¹². Так, в Итальянской Республике центральный орган – это *Ufficio centrale italiano* (согласно ст. 126 Кодекса частного страхования Итальянской Республики¹³), во Франции – Французское центральное бюро (*Bureau Central Français*)¹⁴. В России Российский союз автостраховщиков исполняет функции национального страхового бюро системы «Зеленая карта»¹⁵.

В странах Европейского союза возмещение вреда при ДТП регулируется директивами

¹¹ The Internal Regulations of the Council of Bureaux. URL : <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=66953> (дата обращения: 23.03.2016).

¹² Directive 2005/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005L0014> (дата обращения: 23.03.2016).

¹³ Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209. Codice delle assicurazioni private. (GU n.239 del 13-10-2005 - Suppl. Ordinario n. 163). URL : <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-10-13&atto.codiceRedazionale=005G0233¤tPage=1> (дата обращения: 23.03.2016).

¹⁴ Code des assurances - Article R421-1. URL : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=12FBCE190F74707541A6AAC9676CF299.tpdila17v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006188635&cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20160123 (дата обращения: 23.03.2016).

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро “Зеленая карта”» // Рос. газ. 2008. № 66. 27 марта.

⁷ Code civil de la République Française de 1804.

⁸ Loi n°85-677 du 5 juillet 1985. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693454&fastPos=1&fastReqId=1982302716> (дата обращения: 23.03.2016).

⁹ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. : пер. с нем. М. : Международные отношения, 2000. Т. 2. С. 447.

¹⁰ Recommendation No 5 (adopted by the Working Party on Road Transport of the Inland Transport Committee of the Economic Commission for Europe of the United Nations). URL : <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=40902> (дата обращения: 23.03.2016).

Совета Европы «О сближении законодательства государств-участников, относящегося к страхованию гражданской ответственности при использовании автотранспортных средств, и введении обязанности по заключению договоров страхования такой ответственности» 1972 г., 1983 г., 1990 г., 2000 г., 2005 г. В Итальянской Республике обязательно страхование автогражданской ответственности (далее – ОСАГО) регулируется законодательным декретом от 7 сентября 2005 г. № 209 – Кодексом частного страхования (Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle assicurazioni private)¹⁶. Во Франции ОСАГО регулируется Страховым кодексом Франции (Code des Assurances) 1956 г.¹⁷, ст. L324-1–L327-6 Дорожного кодекса Франции (Code de la Route) 2001 г.¹⁸

Согласно ст. L327-1–L327-5 Дорожного кодекса Франции от 2001 г. страховщик, обязанный возместить вред, причиненный ДТП транспортному средству, должен в течение двух недель после получения заключения эксперта о том, что размер возмещения вреда превосходит стоимость транспортного средства перед ДТП, предложить возмещение владельцу транспортного средства полной утраты оно с уступкой транспортного средства страховщику. Владелец машины должен ответить в течение 30 дней. В случае соглашения владельца уступить транспортное средство страховщику последний передает свидетельство о регистрации транспортного средства в департамент регистрации транспортных средств. Страховщик должен продать машину профессиональному покупателю для разрушения, восстановления или перепродажи. В случае восстановления транспортного средства оно может быть пущено в обращение и перерегистрировано только на основании заключения эксперта, свидетельствующего, что транспортное средство в состоянии использоваться в нормальных условиях безопасности. В случае отказа владельца уступить транспортное средство страховщику последний должен об

этом информировать в департамент регистрации транспортных средств.

Департамент регистрации транспортных средств информирует владельца транспортного средства простым письмом о том, что, пока владелец его не осведомит о ремонте транспортного средства, будет действовать ограничение любой передаче свидетельства о регистрации¹⁹.

Ватикан и Сан-Марино полностью окружены территорией Италии²⁰. Правовая система Ватикана основана на каноническом праве (*jus canonicum*), а также на законодательстве самого Ватикана и Италии. В 1929 г. были подписаны Латеранские соглашения, по которым Италия признавала суверенность Ватикана. Закон Ватикана от 1929 г. «Об источниках законодательства» установил, что в Ватикане с рядом оговорок применяются Уголовный, Гражданский и соответствующие процессуальные кодексы Италии, а также целый ряд иных итальянских законов. В частности, регулирование ряда гражданских отношений через изъятие из ГК было оставлено за каноническим правом²¹. В соответствии со ст. 9 Латеранских соглашений (Договор между Святым Престолом и Италией²²) от 11 февраля 1929 г. к тем лицам, которые подчинены суверенитету Святого Престола, на территории Королевства Италия, также и по вопросам, по которым должен применяться личный закон (если они не урегулированы нормами, издаваемыми Святым Престолом), будут применяться нормы итальянского законодательства, а если речь идет о лицах, которые считаются имеющими другое гражданство, – законодательство государства, которому они принадлежат.

Согласно ст. 11 закона Ватикана об источниках права от 7 июня 1929 г. № 2²³ с оговорками, указанными в ст. 3, в Ватикане действуют Гражданский кодекс Королевства Ита-

¹⁹ Code de la route de la République Française de 2001 г.

²⁰ Энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2011. С. 189, 1105.

²¹ Правовые системы стран мира: энцикл. справ. / отв. ред. А.Я. Сухарев. М.: НОРМА, 2003.

²² Договор между Святым Престолом и Италией от 11 февраля 1929 г. URL: <http://vaticanstate.ru/lateranske-soglasheniya/> (дата обращения: 23.03.2016).

²³ Legge sulle fonti del diritto della Città del Vaticano. Supplemento per le leggi e disposizioni dello stato della Città del Vaticano. URL: <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Supplemento1.pdf> (дата обращения: 23.01.2016).

¹⁶ Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209. Codice delle assicurazioni private (GU n.239 del 13-10-2005. Suppl. Ordinario n. 163).

¹⁷ Code des assurances. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20160124> (дата обращения: 23.03.2016).

¹⁸ Code de la route de la République Française de 2001 г. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=20160124> (дата обращения: 23.03.2016).

лия, дополнившие и изменившие его законы, а также относящиеся к ним постановления, принятые до введения в действие настоящего Закона. В Ватикане 1 октября 2008 г. был принят закон об источниках права (*Legge sulle fonti del diritto*)²⁴, заменивший Закон Ватикана от 1929 г. «Об источниках законодательства». В силу п. 4 ст. 1 вышеназванного акта юридическое ватиканское устройство приводится в соответствие с нормами международного общего права и вытекающих из них договоров, не нарушающих каноническое устройство Ватикана.

Согласно ст. 4 этого закона в Ватикане действуют Гражданский кодекс Италии, дополнившие и изменившие его законы, кроме гражданско-правовых отношений, указанных в ст. 4 Закона Ватикана об источниках права от 1 октября 2008 г.

В Республике Сан-Марино ОСАГО регулируется законом от 31 мая 1971 г. № 21 «О введении обязательного страхования моторизованных транспортных средств» (*Legge introduce l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore*)²⁵.

Княжество Монако на суше граничит с Францией²⁶. Правовая система Монако относится к романо-германской правовой семье и имеет значительное сходство с правовой системой Франции. В договоре, подписанном в 1918 г. между Францией и Княжеством Монако, говорится, что Монако обязуется «осуществлять свои суверенные права в полном соответствии с политическими, военными, морскими и экономическими интересами Франции» и должно «согласовывать с французским правительством все мероприятия, касающиеся международных отношений Княжества». Франция представляет Монако за рубежом. В целом ряде сфер (страхование, теле-

коммуникации, почтовые услуги и др.) непосредственно действуют французские законы²⁷. Так, ст. 1 Соглашения между Французской Республикой и Княжеством Монако от 18 мая 1963 г. о регулировании страхования (*Convention relative a la réglementation des assurances*)²⁸ устанавливает, что княжеское правительство берет на себя обязательство установить регламентацию страхования и эта регламентация должна быть скоординирована с регламентацией Французской Республики.

Согласно ст. 2 Франко-монакских соглашений «Об автомобильных перевозках» от 20 января 1955 г.²⁹ и 9 июля 1968 г.³⁰ франко-монакский транспорт подвергнут единому регулированию, чтобы он был застрахован предприятиями, находящимися в Княжестве или во Франции. С этой целью законодательство Монако и регламентация относительно автомобильных перевозок будут идентичны законодательству и французской регламентации в данном вопросе. Французское министерство транспорта сообщает администрации Монако все тексты, предписанные в вопросе о координации транспорта.

Согласно ст. 1 «Соглашения управления и урегулирования» Французского центрального бюро (*Convention de Gestion et de Reglement*) и ст. A421-1 Кодекса социального страхования (*Code des Assurances*) 1956 г.³¹ Французское центральное бюро возмещает вред, причиненный транспортными средствами, имеющими его обычную остановку во Франции и в Монако.

В Княжестве Монако ОСАГО регулируется постановлением Княжества Монако от 20 июля

²⁷ Правовые системы стран мира. С. 518–519.

²⁸ Ordonnance n. 3.041 du 19/08/1963 rendant exécutoire a Monaco la Convention relative a la réglementation des assurances, signée a Paris le 18 mai 1963. URL : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/71c86737f7014356c125782a002f5966!OpenDocument&Highlight=0,3.041> (дата обращения: 23.03.2016).

²⁹ Ordonnance n. 1.103 du 19/03/1955 rendant exécutoire un accord relatif aux transports routiers, signé a Monaco le 20 janvier 1955 entre la Principauté de Monaco et la France. URL : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/6d4a1f61befc098bc1257c5a002f4595!OpenDocument&Highlight=0,1.103> (дата обращения: 23.03.2016).

³⁰ Ordonnance n. 4.095 du 22/08/1968 rendant exécutoire l'accord franco-monégasque du 9 juillet 1968 sur les transports routiers. URL : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/ee4699a15162c56fc1257c5a002f4595!OpenDocument&Highlight=0,4.095> (дата обращения: 23.03.2016).

³¹ Code des assurances – Article A421-1. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006789286&cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20150326> (дата обращения: 23.03.2016).

²⁴ Legge sulle fonti del diritto della Citta del Vaticano del 1 ottobre 2008. URL : <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Leggesullefontideldiritto.pdf> (дата обращения: 23.03.2016).

²⁵ Legge 31 maggio 1971, n. 21 (pubblicata nell'albo del Palazzo Governativo il 4 giugno 1971). Legge la Serenissima Repubblica di San Marino che introduce l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore. URL : <http://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documenti/7018953.html> (дата обращения: 23.03.2016).

²⁶ Монако. Общие сведения о стране / Консульский департамент МИД России. URL : http://www.kdmid.ru/docs.aspx?lst=country_wiki&it=%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%BE.aspx (дата обращения: 23.03.2016).

1959 г. № 666 об установлении обязательного страхования в деле о движении наземных моторизированных транспортных средств (*Ordonnance n. 666 du 20/07/1959 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres a moteur*)³².

Страховщик рассматривает заявление потерпевшего о страховой выплате и приложенные к нему документы в течение 20 дней в Российской Федерации (согласно ст. 12 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»)³³, 60 дней – в Итальянской Республике (согласно ст. 148 Кодекса частного страхования Итальянской Республики)³⁴ и Сан-Марино (согласно ст. 7 закона Сан-Марино от 31 мая 1971 г. № 21)³⁵, восемь месяцев во Франции³⁶.

В России с января по июнь 2015 г. произошло 79 199 ДТП (из них 945 – из-за эксплуатации технически неисправных транспортных средств), в которых погибли 172 и получили ранения 1 364 чел.³⁷ В целях уменьшения аварийности транспортных средств предлагается дополнить ст. 12 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» абзацем следующего содержания: «При наступлении страхового случая страховщик, получивший заключение эксперта о том, что размер восстановления транспортного средства превосходит стоимость транспортно-

го средства перед дорожно-транспортным происшествием, обязан предложить возмещение полной утраты транспортного средства владельцу транспортного средства с уступкой транспортного средства страховщику для разрушения».

Кроме того, целесообразно дополнить ст. 4 Постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» абзацем следующего содержания: «Владельцы транспортных средств после участия в дорожно-транспортном происшествии представляют в органы регистрации транспортных средств заключение эксперта о стоимости транспортных средств до дорожно-транспортного происшествия и стоимости ремонта. Исключается передача свидетельства о регистрации транспортного средства, если стоимость ремонта транспортного средства превосходит стоимость транспортного средства до дорожно-транспортного происшествия. Для снятия ограничения владелец транспортного средства должен представить заключение эксперта о том, что транспортное средство может использоваться в нормальных условиях безопасности». Принятие этих норм позволит не только очистить дороги России от разбитых и искореженных транспортных средств, уменьшить количество ДТП и дополнить нормы о допуске транспортных средств к дорожному движению, но и соблюсти требования ст. 52 Конституции РФ и ст. 15 ГК РФ относительно возмещения потерпевшему вреда в полном объеме. Благодаря предложенным нормам будет возможно осуществлять предупреждение причинения вреда неисправным транспортным средством, представляющим большую общественную опасность, чем исправное.

В заключение отметим интересный факт: в Ватикане наблюдается редкий случай правового регулирования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и членства в международной системе страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств «Зеленая карта» согласно законодательству Итальянской Республики благодаря международному соглашению.

³² *Ordonnance n. 666 du 20/07/1959 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres a moteur. Gouvernement Princier Principate de Monaco. URL : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/89ea3e8fc922821c125773f00382127> (дата обращения: 23.03.2016).*

³³ Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ *Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209. Codice delle assicurazioni private. (GU n.239 del 13-10-2005 - Suppl. Ordinario n. 163).*

³⁵ *Legge 31 maggio 1971, n. 21 (pubblicata nell'albo del Palazzo Governativo il 4 giugno 1971). Legge la Serenissima Repubblica di San Marino che introduce l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore.*

³⁶ *Code des assurances – Article L211-9. URL : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=8E1FB1E0538E608C123F0E6EC16659CC.tpdila21v_1?idArticle=LEGIA RTI000006795447&cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20150715 (дата обращения: 23.03.2016).*

³⁷ Дорожно-транспортные происшествия и пострадавшие по видам ДТП (январь – июнь 2015 год) / Госавтоинспекция МВД РФ. URL : http://www.gibdd.ru/stat/files/fdtp/1506/1100/1100_5.xls (дата обращения: 23.03.2016).

Библиографический список

1. Гражданский кодекс РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.03.2016).
2. Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2008 г. № 337-р «О национальном страховом бюро “Зеленая карта”» // Рос. газ. – 2008. – № 66. – 27 марта.
4. Договор между Святым Престолом и Италией от 11 февраля 1929 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vaticanstate.ru/latranskie-soglasheniya/> (дата обращения: 23.03.2016).
5. Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015 г. [Электронный ресурс] / Всемирная организация здравоохранения. – Режим доступа : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/189242/1/9789241565066_eng.pdf?ua=1 (дата обращения: 03.04.2016).
6. Дорожно-транспортные происшествия и пострадавшие по видам ДТП (январь – июнь 2015 год) [Электронный ресурс] / Госавтоинспекция МВД РФ. – Режим доступа : http://www.gibdd.ru/stat/files/fdtp/1506/1100/1100_5.xls (дата обращения: 23.03.2016).
7. Монако. Общие сведения о стране [Электронный ресурс] / Консульский департамент МИД России. – Режим доступа : http://www.kdmid.ru/docs.aspx?lst=country_wiki&it=%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BA%D0%BE.aspx (дата обращения: 23.03.2016).
8. Правовые системы стран мира : энцикл. справ. / отв. ред. А.Я. Сухарев. – М. : НОРМА, 2003.
9. Цвайгерт, К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2 т. : пер. с нем. / К. Цвайгерт, Х. Кетц. – М. : Международные отношения, 2000. – Т. 2.
10. Энциклопедический словарь. – М. : Большая российская энциклопедия, 2011.
11. Code civil de la Principauté de Monaco du 1 janvier 1885 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/Code/BE4F223C61076D41C125773F0029366D!OpenDocument> (date of access: 23.03.2016).
12. Code civil de la République Française de 1804 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20100316> (date of access: 23.03.2016).
13. Code de la route de la République Française de 2001 г. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=20160124> (date of access: 23.03.2016).
14. Code des assurances [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006789286&cidTexte=LEGITEXT000006073984&dateTexte=20150326> (date of access: 23.03.2016).
15. Codice Civile della repubblica dell'Italia del 16 marzo 1942 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.regio:1942-03-16,262!vig> (date of access: 23.03.2016).
16. Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209. Codice delle assicurazioni private. (GU n.239 del 13-10-2005 – Suppl. Ordinario n. 163) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-10-13&atto.codiceRedazionale=005G0233¤tPage=1> (date of access: 23.03.2016).
17. Directive 2005/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005L0014> (date of access: 23.03.2016).
18. Legge 31 maggio 1971, n. 21 (pubblicata nell'albo del Palazzo Governativo il 4 giugno 1971). Legge la Serenissima Repubblica di San Marino che introduce l'assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.consigliograndeegenerale.sm/on-line/home/archivio-leggi-decreti-e-regolamenti/documento17018953.html> (date of access: 23.03.2016).

19. Legge sulle fonti del diritto della Citta del Vaticano del 1 ottobre 2008 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Leggesullefontideldiritto.pdf> (date of access: 23.03.2016).

20. Legge sulle fonti del diritto della Citta del Vaticano. Supplemento per le leggi e disposizioni dello stato della Citta del Vaticano [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Supplemento1.pdf> (date of access: 23.01.2016).

21. Ordonnance n. 1.103 du 19/03/1955 rendant exécutoire un accord relatif aux transports routiers, signé a Monaco le 20 janvier 1955 entre la Principauté de Monaco et la France [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/6d4a1f61bfc098bc1257c5a002f0322!OpenDocument&Highlight=0,1.103> (date of access: 23.03.2016).

22. Ordonnance n. 3.041 du 19/08/1963 rendant exécutoire a Monaco la Convention relative a la réglementation des assurances, signée a Paris le 18 mai 1963 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/71c86737f7014356c125782a002f5966!OpenDocument&Highlight=0,3.041> (date of access: 23.03.2016).

23. Ordonnance n. 4.095 du 22/08/1968 rendant exécutoire l'accord franco-monégasque du 9 juillet 1968 sur les transports routiers [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/ee4699a15162c56fc1257c5a002f4595!OpenDocument&Highlight=0,4.095> (date of access: 23.03.2016).

24. Ordonnance n. 666 du 20/07/1959 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres a moteur. Gouvernement Princier Principate de Monaco [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/89ea3e8fcf922821c125773f00382127> (date of access: 23.03.2016).

25. Recommendation No 5 (adopted by the Working Party on Road Transport of the Inland Transport Committee of the Economic Commission for Europe of the United Nations) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=40902> (date of access: 23.03.2016).

26. The Internal Regulations of the Council of Bureaux [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.cobx.org/content/default.asp?PageID=58&DocID=66953> (date of access: 23.03.2016).

СТРАХОВАЯ ЗАЩИТА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ СТРАХОВОГО ДЕЛА В РОССИИ

РОМАНОВА Ирина Николаевна

Аннотация. Статья посвящена анализу специфики осуществления страховой защиты субъектов предпринимательского сектора на этапе становления отечественного страхового дела. В частности, исследуются сферы применения страховой защиты, проводится сравнительный анализ страховых случаев, размеров страховых премий, страховых возмещений, анализируются нормативы страховых рисков.

Annotation. The article studies specificity of realization of insurance coverage of entrepreneurship sector subjects at the stage of formation of national insurance business. In particular, the author analyzes the fields of application of insurance coverage, conducts the analysis of insured accidents, insurance rates, insurance recovery. The author also studies standards of insurance risks.

Ключевые слова: страховая защита, страховой рынок, предпринимательская деятельность, застрахованное имущество, договор страхования.

Keywords: insurance coverage, insurance market, entrepreneurship, property insured, insurance agreement.

Потребность в защите имущественных интересов при осуществлении предпринимательской деятельности была осознана достаточно рано, однако формирование механизма их страхования произошло не ранее второй половины XVIII в. По крайней мере, как справедливо отмечает С.В. Ханин, «до XVIII века в России не было издано ни одного документа, напрямую регулирующего страховые отношения, и не было ни одного института, выполнявшего роль страхователя»¹.

Впервые достаточно подробная регламентация страховой защиты интересов купцов была осуществлена в Уставе купеческого водохозяйства от 23 ноября 1781 г.², глава X которого была полностью посвящена механизму ее реализации. Раскрывая сущность страховой защиты, законодатель определял предмет страхования (судно, товар, груз и т. п.), страховые случаи (крушение, гибель, сожжение, потопление вследствие несчастного случая или опасности, истребление или разорение, в том числе вследствие пиратского захвата), факторы, влияющие на размер страховой премии (состояние судна, продолжительность и особенности пути, время года и иные обстоятельства), закреплял обязанность общества, учрежденного «для предохранения несчастливых случаев» за некоторую плату выдать «письменное обязательство во уверение, что страховое общество обязуется платить полную цену отданного на страх корабля или судна, или товара, или груза, или иного чего» (п. 181–183). Выполнение взятых на себя страховым обществом обязательств зависело от характера наступивших событий, которые могли быть обусловлены виной судовладельца или членов экипажа, принятыми ими мерами по спасанию судна и груза, места происшествия (на открытой воде или у причала). Невыполнение обязательства страхового общества по осуществлению страховой выплаты давало право требовать с него уплаты 6 %-й неустойки, а также возмещения убытков.

Законодатель фактически предусмотрел условие о франшизе, оговорив, что «страховое общество не отвечает и не платит за простыя, частныя или малыя аварии или приключения кораблю или судну, или товару, или грузу, или иному чему застрахованному», если иное не предусмотрено соглашением (п. 191). Таковыми признавались аварии и приключения, пов-

¹ Ханин С.В. Страхование предпринимательства в дореволюционной России // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 18. С. 6.

² См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXI. № 15285.

лекшие убытки в размере не более 3 % со всей цены застрахованного (п. 190).

Страховое общество освобождалось от исполнения обязательств в случае выявления обмана или коварства страхователя, под которым понималась «умышленная утайка в бытии, или в доброты, или в свойстве, или в количестве, или в качестве, или в недостатке, или в пороке, или в истинной цене корабля или судна, или товара, или груза, или инаго чего в застраховании». Умышленное же уничтожение застрахованного имущества не только лишало права требовать возмещения, но и влекло за собой уголовное преследование (п. 184, 203, 204).

Следует заметить, что хищение товара или груза не признавалось страховым случаем, если это не было особо оговорено в соглашении (п. 199). Не подлежал страхованию и риск утраты запрещенного законом товара или груза. Соответственно его конфискация также не рассматривалась как страховой случай (п. 200). Особо оговаривалось страхование судна и груза в военное время. В частности, следование под конвоем давало право на получение страхового возмещения в случае их гибели, даже если судно в силу объективных причин отбилось от конвоя (п. 209). Достаточно подробно регламентировались действия страхователя и страховщика при наступлении страхового случая, а также ответственность за допущенные нарушения.

Сфера применения страховой защиты расширилась с учреждением в 1786 г. Государственного заемного банка³, которому было предоставлено право страхования каменных заводов и фабрик «от всех их хозяев, которые бы о том восхотели просить, ценою в три четверти против того, как городскими оценятся ценовщиками, в чем их оценку подлинном должно подать Городовой Думе, а от оной по тому иметь представление в Банк» (п. 20). Объект страхования должен был находиться в собственности страхователя, не являться предметом спора, залога и ареста.

Перечень страховых случаев при этом четко не определялся. Речь шла обо «всех несчастных приключениях, если бы дом, фабрика

или завод згорели, или тому подобным случаем истребились». Размер ежегодно уплачиваемой страховой премии был законодательно определен и составлял 1,5 % от страховой суммы, которая не могла составлять более 3/4 от произведенной оценки «для того, что место и стены остаются в собственности хозяина, и при том нужно, чтобы и сам он, не лстясь получением за сгоревшее платежа, имел больше попечения о целостном сохранении здания»⁴. Введение «сей полезной выгоды» сопровождалось установлением запрета заключать договоры страхования с иностранными компаниями и «тем выводить деньги во вред или убыток государственный». При этом оговаривалось, что при кредитовании в залог принималось только застрахованное имущество.

Для реализации соответствующих полномочий при Государственном заемном банке была учреждена Страховая экспедиция. Показательно то, что один из трех ее директоров должен был избираться купечеством. Манифест об учреждении Страховой экспедиции подробно определял правила оценки имущества, определял круг объектов, не подлежащих страхованию. Оценку по просьбе городской думы, а при ее отсутствии городничего, должны были производить три знающих и добросовестных лица, избранных из числа именитых горожан, купечества или мещанства. Аналогичным образом должен был поступать нижний земский суд в отношении имущества, расположенного в уезде. В период действия договора страхователю запрещалось перестраивать и достраивать застрахованные объекты без письменного согласия Страховой экспедиции. Это требование не распространялось на ремонт здания, результаты которого, однако, не должны были существенно влиять на изменение его стоимости. Контроль за соблюдением указанных требований возлагался на архитектора, назначенного Страховой экспедицией, городской думой или городничим, либо земского исправника, уполномоченного на это нижним земским судом.

В случае гибели застрахованного имущества, не находящегося в залоге у банка, последний обязан был выплатить страховое возме-

³ См.: Манифест от 28 июня 1784 г. «Об учреждении Государственного заемного банка» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXII. № 16408.

⁴ Манифест от 23 декабря 1786 г. «Об учреждении при Государственном заемном банке Страховой экспедиции для приема оной каменных домов, заводов и фабрик» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXII. № 16478.

шение немедленно по первому требованию страхователя, который должен был представить свидетельство соответственно городской думы, городничего или нижнего земского суда о времени пожара и состоянии оставшегося здания. Основанием для отказа в выплате было совершение умышленных действий по уничтожению имущества, а также его реконструкция без согласования.

В 1798 г. страховая контора была учреждена и при Государственном ассигнационном банке⁵. Уставами столичных городов Москвы и Санкт-Петербурга в 1798 и 1799 гг.⁶ при камеральных департаментах были учреждены аксекуранц-конторы или фейер-кадастры для взаимного страхования от огня. Каждая из них должна была вести книгу, в которой отражались сведения о собственниках каменных зданий, желающих обеспечить защиту своих имущественных интересов в случае их гибели от пожара, а также стоимости указанных объектов, обозначенной ими и проверенной камеральным департаментом. Последний также должен был оценивать, «безопасно ли от пожарных случаев они выстроены». В случае гибели строения он же подтверждал факт наступления страхового случая и оценивал оставшееся строение, что являлось основанием для возмещения потерпевшему понесенных убытков за счет всех записавшихся соразмерно стоимости заявленного ими к страхованию имущества, но не менее 1 руб. При этом сохранялась практика неполного страхования (3/4 стоимости строения). Особая аксекуранц-контора учреждалась для страхования деревянных строений и предоставляла страховую защиту при условии внесения ежегодных процентов с капитала ввиду повышенных рисков гибели такого имущества.

В 1800 г. в Санкт-Петербурге была учреждена торговая страховая контора⁷, капитал

которой разделялся на акции, размещенные среди российского и иностранного дворянства, купечества и лиц иного звания. При этом сформированный акционерный капитал размещался в Государственном заемном банке, что должно было служить гарантией страховых выплат, которые соответственно обеспечивались не кредитом, а наличным капиталом. На вложенный капитал ежегодно начислялись проценты.

В целях обеспечения стабильности формирующегося страхового рынка были установлены нормативы страховых рисков: страхование производилось не более, как втрое против суммы акционерного капитала. Источником выплат являлась прибыль от его использования Государственным заемным банком, а при ее недостаточности – суммы, внесенные в счет оплаты акций.

Следует отметить, что, несмотря на обозначаемые благие цели, создаваемые государственные страховые учреждения развивались довольно медленно и характеризовались незначительными объемами страхования. Так, Страховая экспедиция за 36 лет своей деятельности застраховала строений всего на сумму 1 млн 660 тыс. руб. Страховая контора при Государственном ассигнационном банке за первые два года своей работы застраховала товара на сумму всего 1 тыс. 214 руб.⁸

Следующий этап формирования страховой защиты бизнеса в России был связан с созданием частных страховых компаний в форме акционерных обществ и товариществ, преимущественно специализирующихся на одном виде страхования. При этом основными видами страхования были морское (речное) страхование, а также страхование имущества от огня, что отражалось даже в названии страховых компаний. Так, 22 июня 1827 г. было учреждено Первое страховое от огня общество⁹, которое получило 20-летнюю монополию на страхование в городах Санкт-Петербург, Москва и Одесса, в Санкт-Петербургской, Московской, Лифляндской, Курляндской и Эстляндской губерниях, а также освобождение от всех ви-

⁵ См.: Сенатский указ от 14 марта 1798 г. «Об открытии при Государственном ассигнационном банке Учетной и страховой конторы» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXV. № 18436.

⁶ См.: § 28 Высочайше утвержденного Устава столичного города Санкт-Петербурга от 12 сентября 1798 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXV. № 18663; § 28 Высочайше утвержденного Устава столичного города Москвы от 17 января 1799 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXV. № 18816.

⁷ См.: Именной указ, данный Сенату от 17 августа 1800 г. «О Торговой страховой конторе» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXV. № 19516.

⁸ См.: Ларионов В.Г., Скрыпникова М.Н. Развитие страхования в России // Российское предпринимательство. 2000. № 10. С. 60.

⁹ См.: Учреждение Страхового от огня общества, высочайше утвержденное 22 июня 1827 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. II. № 1202.

дов налогов, за исключением страховой пошлины.

В 1835 г. учреждается Второе российское от огня страховое общество, которому в качестве меры государственной поддержки была предоставлена монополия по страхованию на 12 лет в 40 губерниях Российской империи. Однако расширения предмета страхования в этот период не произошло. По крайней мере, создание в 1835 г. Общества для застрахования пожизненных и других срочных доходов и денежных капиталов¹⁰ имело своей целью развитие личного страхования на дожитие, включая получение пожизненного пенсионного.

Принятие Правил для морского страхования от 5 июня 1846 г.¹¹ показало, что российское законодательство, развиваясь в этом направлении, соответствовало общим европейским тенденциям. Особо оговаривался порядок составления договора страхования, его исполнения (гл. III, IV), пределы ответственности страховщика (п. 29) и разрешения возникающих между страхователем и страховщиком споров (п. 7).

Формирование национального страхового рынка произошло не ранее второй половины XIX в., когда все более прочные позиции на нем стали занимать страховые компании без монопольных привилегий, значительная их часть специализировалась на одном виде страхования, а именно морском («Первоначальное страховое заведение транспортов» 1833 г., «Общество пароходства и страхования по рекам Волге и Каме» 1844 г., «Российское морского и речного страхования общество» 1844 г., «Новороссийская страховая компания» 1846 г., «Архангельская морская и речная страховая компания» 1847 г.), страховании от огня (помимо вышеупомянутых, страховое общество «Саламандра»), страховании посевов от градобития и скота от падежа («Лифляндское вза-

имное страховое общество от страхования» 1831, «Общество Курлянского взаимного застрахования полей от града» 1854 г., «Русское страховое общество от градобития» 1871 г., «Первое общество страхования скота от падежа» 1839 г., «Общество застрахования скота» 1849 г., акционерное общество «Страхования лошадей» 1875 г.).

Проведение земской реформы обеспечило создание дополнительного механизма страхования. В соответствии с Положением о взаимном земском страховании от 7 апреля 1864 г. оно должно было организовываться земскими учреждениями в каждой губернии для страхования строений от огня путем формирования страхового капитала и выплаты страхового возмещения владельцам застрахованных строений, поврежденных или уничтоженных огнем. При этом право на выплаты признавалось и за владельцами строений, сломанных при тушении пожара, хотя из страховой суммы исключалась стоимость оставшегося пригодного материала. Обязательному страхованию подлежали все сельские постройки, в то время как страхование построек в городах и уездах осуществлялось по желанию владельцев или распорядителей и с согласия страхового управления.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что страховая защита предпринимательства на этапе становления страхового дела в России имела ряд особенностей. Она обеспечивалась при непосредственном участии государства либо при его активном покровительстве, выражавшемся в предоставлении различных льгот и преимуществ страховым компаниям, а также характеризовалась ограниченным перечнем объектов страхования и недостаточно четким отграничением от обычного имущественного страхования, вследствие чего собственно предпринимательским можно в этот период назвать лишь морское страхование.

¹⁰ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 4 сентября 1835 г. «Об учреждении в России Общества для застрахования пожизненных и других срочных доходов и денежных капиталов» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. X. № 8391.

¹¹ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 5 июня 1846 г. «О Правилах для морского страхования» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXI. № 20095.

Библиографический список

1. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 4 сентября 1835 г. «Об учреждении в России Общества для страхования пожизненных и других срочных доходов и денежных капиталов» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2. – Т. X. – № 8391.
2. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 5 июня 1846 г. «О Правилах для морского страхования» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2. – Т. XXI. – № 20095.
3. Высочайше утвержденный Устав столичного города Москвы от 17 января 1799 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXV. – № 18816.
4. Высочайше утвержденный Устав столичного города Санкт-Петербурга от 12 сентября 1798 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXV. – № 18663.
5. Именной указ, данный Сенату от 17 августа 1800 г. «О Торговой страховой конторе» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXV. – № 19516.
6. Манифест от 23 декабря 1786 г. «Об учреждении при Государственном заемном банке Страховой экспедиции для приема оной каменных домов, заводов и фабрик» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXII. – № 16478.
7. Манифест от 28 июня 1784 г. «Об учреждении Государственного заемного банка» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXII. – № 16408.
8. Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXI. – № 15285.
9. Сенатский указ от 14 марта 1798 г. «Об открытии при Государственном ассигнационном банке Учетной и страховой конторы» // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. XXV. – № 18436.
10. Учреждение Страхового от огня общества, высочайше утвержденное 22 июня 1827 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2. – Т. II. – № 1202.
11. Ларионов, В.Г. Развитие страхования в России / В.Г. Ларионов, М.Н. Скрыпникова // Российское предпринимательство. – 2000. – № 10.
12. Ханин, С.В. Страхование предпринимательства в дореволюционной России // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 18.

**ПРОФЕССОР Е.В. ВАСЬКОВСКИЙ
О ПРЕДМЕТЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
(К 150-ЛЕТИЮ ВЫДАЮЩЕГОСЯ УЧЕНОГО-ЦИВИЛИСТА)**

**МЕЧЕТИНА Татьяна Александровна,
РЫБАКОВ Вячеслав Александрович,
РЫБАКОВ Валентин Вячеславович**

Аннотация. В статье изложены основные взгляды Е.В. Васьковского на предмет гражданского права. Авторами обращается внимание на методологию исследования, а также некоторые современные аспекты деления права на частное и публичное.

Annotation. The article outlines the main ideas of E.V. Vaskovsky on the subject of civil law. The authors draw their attention to the research methodology as well as some modern aspects of the division of law to private law and public law.

Ключевые слова: предмет гражданского права, частный интерес, публичный интерес, частное право, публичное право.

Keywords: subject of civil law, private interest, public interest, civil law, public law.

Юбилей Евгения Владимировича Васьковского, внесшего крупный вклад в становление и развитие гражданского права России в конце XIX в., прекрасный повод обсудить одну из актуальнейших цивилистических проблем: предмет гражданского права. Подобное обсуждение небезынтересно в свете кардинальных изменений в современном гражданском законодательстве, неотделимом в конечном счете от развития гражданского права. Здесь мы исходим из того, что отрасли права и отрасли законодательства в принципиальном плане должны совпадать, синхронно совершенствоваться. Поскольку отрасль гражданского законодательства сформирована с учетом существующей отрасли гражданского права, нетрудно обнаружить их глубокие взаимовлияние, где первичным значением обладает все-таки гражданское право. Это – исторический факт, и он отражен в трудах Е.В. Васьковского¹.

Что касается предмета современного гражданского права, то он в общих чертах определен по п. 1 ст. 2 ГК РФ: имущественные и личные неимущественные отношения. Однако полное представление о сущности и особенностях предмета гражданского права требует уяснения ряда вопросов: что такое имущест-

венные отношения, какие именно имущественные отношения составляют предмет гражданского права, что представляют собою личные отношения?² Ответы на эти вопросы непросты и требуют в первую очередь исторического взгляда и сравнительного анализа, представленных, в частности, в трудах профессора Е.В. Васьковского. Работы ученого интересны для современного читателя с точки зрения методологии исследования. При внимательном ее анализе и оценке можно обнаружить глубокие мировоззренческие, философские и общетеоретические аспекты. Кроме того, высоко профессионально и всесторонне использован историко-сравнительный метод исследования, когда предмет гражданского права представлен с глубоким раскрытием его исторических корней, берущих начало в римском частном праве. Что касается общетеоретических аспектов методологии, то Е.В. Васьковский широко использовал разработки выдающихся ученых-цивилистов западноевропейских стран и, конечно, России (таких, например, как Д.И. Мейер и К.П. Победоносцев). Не оставлено без внимания и анализа действовавшее в то время российское законодательство.

¹ См. напр.: Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. М.: Статут, 2003. С. 45–63.

² Весьма оригинальные ответы на эти вопросы дал профессор В.А. Тархов (см.: Тархов В.А. Избранные труды. М.: Юрист, 2008. С. 288–330).

Особый интерес вызывает мировоззренческий аспект методологии, связанный в первую очередь с объективным и материалистическим характером исследования. В связи с этим Евгений Владимирович особо подчеркивает предопределенность характера правовых норм (причем любого государства) сущностью тех общественных отношений, которые они призваны урегулировать. Кроме того, характер общественных отношений значительно определяет и существенные различия в способах правового регулирования. Все это дало возможность ученому сделать основной вывод относительно предмета гражданско-правового регулирования, в основу которого должен быть положен характер интереса частного лица. Причем определение гражданского права дается, во-первых, в объективном смысле как совокупность норм, определяющих взаимные отношения людей в их частной жизни, и, во-вторых, в субъективном смысле – как меры власти и свободы, предоставленной отдельным лицам в этой сфере.

Приходится только восхищаться подобной методологически безупречной постановке вопроса. Какие же аргументы выдвигаются?

Рассматривая жизненные отношения, определяемые объективным правом какого-либо государства, можно заметить, что они распадаются на две группы. Одна обнимает отношения между частными лицами (сделки по имуществу, вступление в брак, наследование), а другая – между государством и его органами, с одной стороны, и подданными – с другой (установление и взимание налогов, отбывание повинностей, действия администрации и судов). Центром отношений первого рода является частное лицо, центром второго – государство. Сравнивая далее нормы права, касающиеся каждой из этих двух сфер, можно убедиться, что между ними существует ряд других различий. Нормы первого рода предоставляют права частным лицам в их собственном интересе, нормы второго рода имеют в виду интересы государства. Одни дают полный простор самостоятельности частных лиц, позволяя им по произволу заключать сделки или не заключать, вступать в брак или не вступать, принимать наследство или отказываться от него, другие отличаются безусловно принудительным характером и, не обращая никакого внимания на волю частных лиц, заставляют их вносить налоги, отбывать повинности, подчиняться распоряжениям администрации и реше-

ниям судов, а в случае непослушания грозят прибегнуть к наказанию и силе. Права, основанные на нормах первого рода, подлежат свободному распоряжению со стороны своих обладателей, которые могут их осуществлять или не осуществлять, удерживать за собой или передавать другим, требовать их охраны или безмолвно переносить нарушение. Права, основанные на нормах второго рода, носят строго личный характер, не допускают в большинстве случаев ни передачи, ни отречения и защищаются от нарушения самим государством. Словом, в одних случаях на первом плане стоит интерес и свободный почин частного лица, а в других – благо и верховная власть государства. Сообразно с этим нормы, определяющие отношения первого рода, вполне естественно называть частным правом, а нормы второго рода – государственным или, все равно, публичным.

Для полноты оценки творческого вклада Е.В. Васьковского в исследование предмета гражданского права необходимо обратить внимание и на его критический анализ точек зрения в российской и иностранной юридической литературе. Речь идет о критике формального (процессуального) и экономического направлений в объяснении сущности предмета гражданского права.

Критикуя формальное направление, Евгений Владимирович отмечает, что согласно ему различие между частным и публичным правом заключается не в содержании норм и не в характере определяемых ими жизненных отношений, а исключительно в форме защиты их от нарушения: защита частного права предоставлена его обладателю, который может требовать ее от суда путем предъявления иска, защита публичного – производится органами государственной власти по их собственному почину. Такое определение неправильно, так как односторонне и поверхностно: односторонне потому, что способ защиты не единственный и даже не главный признак, разграничивающий понятия публичного и частного права, поверхностно потому, что не отвечает на вопрос: от чего в одном случае инициатива защиты принадлежит частному лицу, а в другом – органам власти?

На самом деле, не от способа защиты зависит характер прав, а от характера прав – способ их защиты. Так, отношения частной жизни лучше всего могут быть охраняемы самими частными лицами, так как они наиболее заинтересованы в этом и так как для государства

как целого безразлично, хочет ли данный гражданин защищать свои права или предпочитает переносить их нарушение, наоборот, защита публичных отношений, где главным деятелем является государство, естественным образом должна принадлежать непосредственному ведению его органов.

Формальное определение страдает еще одним существенным недостатком: во многих случаях не дает возможность отличить публичное право от частного.

Не менее несостоятельно и второе – экономическое – воззрение, стремящееся ограничить область гражданского права одними имущественными отношениями. По мнению ученого, «имущественность» юридических отношений представляет собой не юридическое, а экономическое свойство и потому имеет для права совершенно побочное значение. Для примера: вещные права и, положим, право государства на подати одинаково запечатлены имущественным характером. Однако способы установления, осуществления и защиты их различны.

И, наконец, о последнем и очень важном для осмысления современных проблем российского права, связанных с оптимальным разграничением частного и публичного права. Об этой проблеме вполне определенно высказывался и Евгений Владимирович Васьковский. Вот его актуальные взгляды – слово в слово: граница между частным правом постоянно изменялась в истории. Подобно тому, как некоторые виды существ относились в разное время то к области ботаники, то к области зоологии, так и многие отношения попеременно признавались то частными, то публичными. На нижних ступенях юридического развития эти две области права, как показывает история любого народа, совершенно смешиваются. Только по мере развития общественной жизни и успехов цивилизации происходит их разделение и обособление. Этот процесс продолжается по настоящее время, и несо-

мненно, что в нем заключается залог дальнейшего общественного прогресса. Та часть человеческой жизни, которая касается главным образом индивидуума, должна составлять достоинство индивидуальности, а та, которая касается главным образом общества, должна подлежать ведению общества – вот принцип гражданской свободы, без которой невозможен прогресс. Применить его к области права – значит разграничить частное и публичное право. Поэтому, хотя обе области во многом тесно связаны между собой, тем не менее, тщательное разграничение их составляет задачу юриспруденции.

В связи со сказанным великим ученым для нас напрашиваются следующие уроки:

1. Свое большое значение основное деление в праве сохраняет и в современных различных социально-экономических формациях. Важной задачей остается установление оптимального соотношения публичного и частного права, представляющих публичные и частные интересы. Для ее успешного решения следует различать публичное и частное право по субъектам и характеру правоотношений, по способу и механизму воздействия на общественные отношения.

2. Исходя из необходимости разграничения публичного и частного интереса, требуется учитывать их тесное взаимодействие и обеспечивать оптимальные варианты такого взаимодействия в зависимости от целей права и характера отношений, складывающихся в той или иной сфере общественной жизни³.

3. Деление в праве на частное и публичное возможно и необходимо осуществлять не путем бессмысленного разрушения существующей системы права, а только с учетом ее дальнейшего развития. Это позволит четко и конкретно разграничить и адекватно использовать публичное и частное право, а также установить их оптимальное соотношение и взаимодействие с целью обеспечения баланса различных интересов.

Библиографический список

1. Васьковский, Е.В. Учебник гражданского права. – М. : Статут, 2003.
2. Тархов, В.А. Избранные труды. – М. : Юрист, 2008.
3. Яковлев, В.Ф. Избранные труды. – М., 2012. – Кн. 1. – Т. 2 : Гражданское право: история и современность.

³ См. об этом подробно: Яковлев В.Ф. Избранные труды. М., 2012. Кн. 1. Т. 2 : Гражданское право: история и современность. С. 756–778.

ПОНЯТИЕ НЕДВИЖИМОСТИ И РАЗНОВИДНОСТЬ ЕЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ

СЕБЕЛЬДИНА Дарья Вадимовна

Аннотация. В статье с учетом ретроспективного анализа юридической литературы и законодательства, в том числе зарубежного, автор рассматривает основные признаки, характеризующие недвижимость, и формулирует ее определение. В качестве отдельных объектов недвижимости автором рассматриваются такие категории, как здания, строения и сооружения, а также определяется целесообразность их отнесения к таковым на основе вышеуказанных признаков.

Annotation. On the basis of a retrospective analysis of legal literature and legislation including the foreign one, the author examines the main features that characterize real property, and formulates its definition. As individual real estate properties the author considers such categories as buildings, structures, and facilities. The article also determines the reasonability of their attribution to individual real estate properties on the basis of the abovesaid features.

Ключевые слова: недвижимость, объекты недвижимости, здания, строения, сооружения, земельные участки.

Keywords: real property, real estate properties, buildings, structures, facilities, land plot.

Свое становление и последующее развитие деление имущества на движимое и недвижимое, используемое практически во всех современных правовых системах, получило в римском праве. В древнеримском законодательстве в качестве движимых рассматривались такие вещи, которые возможно было перемещать в пространстве. Недвижимым имуществом считались те объекты, которые создавались на земельном участке (постройки, растительность), а также недра земли и, конечно, сами земельные участки. Все, что имело неразрывную связь с поверхностью земельного участка, считалось частью последнего. “*Superficies solo cedit*” (сделанное над поверхностью следует за поверхностью) – такое правило действовало у древних римлян¹.

Значение деления вещей на движимые и недвижимые в юридическом смысле сводилось к установлению разных сроков их приобретения в зависимости от давности владения. Двухлетний срок устанавливался законами XII таблиц для давностного завладения землей, один год – для приобретения по давности движимой вещи².

В дореволюционной России термин «недвижимое имущество» впервые появился в XVIII в. Он был введен Указом Петра I от 23 марта 1714 г. «О порядке наследования в движимых и недвижимых имуществах»³. Закон (т. X Законов Российской империи, ч. 1, ст. 384) относил к недвижимости часть земной поверхности и все то, что с нею связано настолько прочно, что без нарушения вида и цели вещи связь не может быть порвана⁴.

Нормативная правовая база стран дальнего зарубежья также отражает деление вещей на движимые и недвижимые. Достаточно широко недвижимое имущество раскрывается во Французском гражданском кодексе (ст. 517–526), который в качестве такового называет сельскохозяйственные орудия, инструменты, сырье для производственных нужд, машины и другие предметы. Более узкое понятие недвижимости дает Германское гражданское уложение, которое относит к ней земельные участки, их составные части, вещи, прочно связанные с почвой: продукты земли, пока они связаны с почвой, семена, если они внесены в землю, растения, строения. Вещи, включенные в строение

¹ См.: Косарев А.И. Римское частное право. М.: Закон и право, 1998. С. 107.

² См.: Римское частное право: учеб. / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Новый юрист, 1998. С. 141.

³ См.: Памятники русского права / под ред. К.А. Софроненко. М.: Юридическая литература, 1961. С. 246.

⁴ См.: Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. М.: БЕК, 1997. С. 3.

при его возведении, относятся к существенным составным частям строения. Похожие признаки недвижимости содержатся в гражданском законодательстве Швейцарии, Японии, Италии. В последнем случае в качестве недвижимости рассматривается и вода⁵.

Если анализировать положения ст. 130 ГК РФ, можно выделить следующие виды недвижимости: 1) объекты, которые в силу закона отнесены к недвижимому имуществу (воздушные и морские суда и т. д.); 2) объекты, которые имеют прочную связь с земельным участком (здания, строения); 3) недвижимое имущество «по природе» (недра, земельные участки, обособленные водные объекты)⁶. Различают объекты недвижимого имущества и по происхождению: 1) объекты, ставшие результатом человеческого труда; 2) объекты, которые созданы природой без человеческого труда; 3) объекты, связанные с природой так тесно, что не могут функционировать в отрыве от нее, хотя и созданы руками человека⁷. Поскольку согласно п. 1 ст. 130 ГК РФ законом к недвижимости может быть отнесено и другое имущество, перечень объектов, являющихся недвижимыми, не представляется исчерпывающим чисто юридически⁸.

Исходя из текста ст. 130 ГК РФ, можно сделать вывод, что законодатель отождествляет такие категории, как «недвижимые вещи», «недвижимое имущество» и «недвижимость». По мнению ряда ученых, категория «недвижимость» в действительности сводится к вещам, а термин «недвижимое имущество» как синоним «недвижимых вещей» используется лишь условно⁹. Другие авторы считают, что рассмотрение в качестве синонимов «недвижимости», «недвижимого имущества», «недвижимой вещи» приводит к весьма упрощенному

подходу¹⁰. По мнению последних, в качестве первоначального понятия выступает недвижимая вещь как указанный в законе движимый или единичный недвижимый материальный объект либо образующая единое целое совокупность различных недвижимых вещей, которые предполагается использовать по одному назначению. В связи с этим законодатель под «недвижимостью» и «недвижимым имуществом» понимает: 1) предприятие как имущественный комплекс; 2) condominiumы; 3) обобщение недвижимых вещей, требующих государственной регистрации¹¹.

Статья 130 ГК РФ в качестве определяющих признаков недвижимости называет «невозможность перемещения без несоразмерного ущерба» и «неразрывную связь с землей». При этом, поддерживая мнение некоторых авторов¹², следует признать, что не может в качестве общей, объединяющей недвижимость характеристики выступать такой критерий, как «невозможность перемещения без несоразмерного ущерба». В данном случае при наличии современных технических средств перенос на другой земельный участок или разрушение имущества означает, что «юридически происходит разрушение недвижимости на одном земельном участке и возведение ее на другом»¹³. Подобную точку зрения разделяет О.А. Коротких, которая в качестве критерия отнесения объектов к недвижимости предлагает считать не невозможность перемещения объектов без их несоразмерного ущерба, а несоразмерность затрат на их перемещение, так как с учетом современного уровня технического прогресса практически любые объекты без причинения им ущерба можно переместить¹⁴.

Помимо вышеуказанных аспектов недвижимости, нельзя не отметить такую ее особен-

⁵ См.: Жариков Ю.Г., Масевич М.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование. С. 3.

⁶ См.: Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2013. С. 321.

⁷ См.: Гришаев С.П. Все о недвижимости (регистрация прав, купля-продажа, мена, дарение, аренда, наем жилого помещения, ипотека, наследование): учеб.-практ. пособие. М.: БЕК, 2000. С. 3.

⁸ См.: Попович М.М. Приобретение права собственности в гражданском праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 80.

⁹ См.: Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. ст. М., 1998. С. 276.

¹⁰ См.: Зинченко С.А., Лапач В.А. Правовой статус имущества как объекта гражданских прав // Хозяйство и право. 2000. № 8 (приложение). С. 28–29.

¹¹ См.: Попович М.М. Приобретение права собственности в гражданском праве России. С. 81.

¹² См.: Кичихин А. Сделки с недвижимым имуществом // Закон. 1999. № 5. С. 72, Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. 1998. № 8. С. 91, Сойников М.А. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с искусственными земельными участками // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 30.

¹³ См.: Сыродоев Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество. С. 91.

¹⁴ См.: Коротких О.А. Право собственности на недвижимое имущество: особенности гражданско-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

ность, как возможность выступать в качестве объекта рыночных отношений. Недвижимость среди всех существующих объектов гражданского оборота представляет собой наиболее фундаментальный, основательный товар, который не подвержен хищению или потере¹⁵. Недвижимость как товар обладает следующими признаками: неповторимость, разнородность, полезность, долговечность, стационарность, материальность, уникальность. Указанные признаки недвижимости проявляются в различной степени во всех сегментах рынка недвижимости, а их учет влияет на принятие в отношении объектов недвижимости обоснованного и правильного решения¹⁶.

Таким образом, учитывая вышеизложенные позиции, представляется целесообразным определять недвижимость следующим образом: «Недвижимость (недвижимые вещи, недвижимое имущество) представляет собой разнородность объектов гражданских прав, прочно связанных с землей, то есть перемещение которых невозможно без несоразмерных затрат на его осуществление, обладающих всеми существенными признаками товара, и к которым относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, сооружения, объекты незавершенного строительства». Данным определением предполагается заменить абз. 1 п. 1 ст. 130 действующего ГК РФ.

Одной из наиболее распространенных в гражданском обороте разновидностей объектов недвижимости являются здания и сооружения, создание которых относится к первоначальному способам приобретения права собственности.

Здания и сооружения в российском гражданском праве всегда обозначались термином «строение», который означает прочно связанную с землей в юридическом смысле постройку. В российском законодательстве определения указанных категорий отсутствуют. В качестве разновидности сооружений здания рассматриваются в толковых словарях русского языка.

Общероссийский классификатор основных фондов ОК 013-94, утвержденный Постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря

1994 г. № 359¹⁷, под зданиями определяет архитектурно-строительные объекты, назначением которых является создание условий (защита от атмосферных воздействий и пр.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. Здания имеют в качестве основных конструктивных частей стены и крышу.

В состав зданий входят коммуникации внутри зданий, необходимые для их эксплуатации, как то:

- подъемники и лифты;
- внутренние телефонные и сигнализационные сети;
- система отопления, в том числе котельная установка для отопления (если последняя находится в самом здании);
- вентиляционные устройства общесанитарного назначения;
- внутренняя сеть водопровода, газопровода и канализации со всеми устройствами;
- внутренняя сеть силовой и осветительной электропроводки со всей осветительной арматурой.

Под сооружениями понимаются инженерно-строительные объекты, назначением которых является создание условий, необходимых для осуществления процесса производства путем выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных производственных функций.

Объектом, выступающим как сооружение, является каждое отдельное сооружение со всеми устройствами, составляющими с ним единое целое. Например, автомобильная дорога в установленных границах включает в себя земляное полотно с укреплениями, верхнее покрытие и обстановку дороги (дорожные знаки и т. п.), другие, относящиеся к дороге, сооружения-ограждения, кюветы, мосты длиной не более 10 м, сходы, ров, водосливы, эстакада включает в себя опоры, фундамент, настил, пролетные строения, ограждения, пути по эстакаде, мост включает в себя опоры, пролетное строение, мостовое полотно (контрольный и мостовой настил, мостовые охранные бруссы), отдельные элементы главного железнодоро-

¹⁵ См.: Гришаев С.П. Все о недвижимости... С. 2.

¹⁶ См.: Волочков Н.Г. Справочник по недвижимости. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 23–26.

¹⁷ См.: Постановление Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. № 359 «О принятии Общероссийского классификатора основных фондов» // СПС «КонсультантПлюс».

рожного пути каждого направления в границах дистанции пути включают в себя земляное полотно, водоотводные и укрепительные, дренажные сооружения земляного полотна, верхнее строение пути (глухие пересечения, рельсы, стрелочные переводы и др.), переезды через главные пути, которые включают ручные шлагбаумы, постоянные снеговые заборы, нефтяная скважина включает в себя вышку и обсадные трубы, плотина включает в себя тело плотины, фильтры и дренажи, цементационные завесы и шпунты, крепления откосов, водоспуски и водосливы с металлическими конструкциями, автодороги по телу плотины, площадки, мостики, ограждения и др.

К сооружениям также относятся законченные функциональные устройства для передачи энергии и информации, такие как линии электропередачи, кабельные линии связи, теплоцентрали, трубопроводы различного назначения, специализированные сооружения систем связи, радиорелейные линии, а также ряд аналогичных объектов со всеми сопутствующими комплексами инженерных сооружений.

В соответствии с ранее действовавшими строительными нормами и правилами РФ (СНиП) 10-01-94, утвержденными Постановлением Госстроя РФ от 17 мая 1994 г. № 18-38¹⁸, под зданиями понимались строительные сооружения наземного размещения с помещениями, предназначенными для деятельности и(или) проживания людей, содержания животных, размещения производств или хранения продукции. Сооружение представляло собой результат строительной деятельности, выраженный в единичном виде, который предназначен для осуществления определенных потребительских функций.

В юридической литературе современного периода можно встретить попытки дать определение зданию и сооружению. Основным критерием для разграничения указанных понятий, как считают некоторые авторы, может служить общепотребительное значение этих слов. Так, здания предназначены для нахождения в них людей постоянно в целях прожива-

ния или осуществления какой-либо деятельности. Суть же сооружений заключается в их техническом предназначении, они используются для временного нахождения в них людей¹⁹. Указанный критерий не всегда может применяться в отношении нежилых построек, поскольку здание может использоваться исключительно в производственных целях (гараж, склад) и не быть предназначено для нахождения в нем людей.

Правового значения различия между зданиями и сооружениями в обыденном понимании не имеют. Значимым в юридическом смысле представляется отделение зданий от иных построек, не являющихся объектами недвижимости. В.В. Витрянский в этом плане выделяет следующие признаки зданий: 1) самостоятельность; 2) невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению; 3) «привязка» к определенному земельному участку; 4) законченность; 5) искусственность возведения²⁰. П.Б. Галунов к перечисленным признакам добавляет правовую легитимность²¹, без которой здание или сооружение вряд ли станет полноценным объектом гражданского оборота.

Таким образом, несмотря на наличие множественных попыток дать определение таким объектам недвижимости, как здание и сооружение, разграничения указанных понятий посредством выделения признаков, их характеризующих, для теории и практики гражданского права это не имело и вряд ли будет иметь существенное значение. Определяющим, с точки зрения цивилистической науки, является только один момент – возможность признания указанных объектов объектами недвижимости. Для этого рассматриваемые категории должны отвечать признакам, свойственным недвижимости и в первую очередь таким, как прочная связь с земельным участком, на котором находятся данные объекты, а также невозможность их перемещения без несоразмерных затрат на его осуществление.

¹⁸ См.: Постановление Госстроя РФ от 17 мая 1994 г. № 18-38 «О принятии строительных норм и правил “Система нормативных документов в строительстве. Основные положения”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. М., 1998. Ч. 2. С. 185.

²⁰ См.: Витрянский В.В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг. М., 1999. С. 182–183.

²¹ См.: Галунов П.Б. Основные проблемы практики государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (по материалам Южного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 12.

Библиографический список

1. Постановление Госстроя РФ от 17 мая 1994 г. № 18-38 «О принятии строительных норм и правил “Система нормативных документов в строительстве. Основные положения”» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 г. № 359 «О принятии Общероссийского классификатора основных фондов» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Витрянский, В.В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг. – М., 1999.
4. Волочков, Н.Г. Справочник по недвижимости. – М. : ИНФРА-М, 1996.
5. Галунов, П.Б. Основные проблемы практики государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (по материалам Южного федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
6. Гришаев, С.П. Все о недвижимости (регистрация прав, купля-продажа, мена, дарение, аренда, наем жилого помещения, ипотека, наследование) : учеб.-практ. пособие. – М. : БЕК, 2000.
7. Жариков, Ю.Г. Недвижимое имущество: правовое регулирование / Ю.Г. Жариков, М.Г. Масевич. – М. : БЕК, 1997.
8. Зинченко, С.А. Правовой статус имущества как объекта гражданских прав / С.А. Зинченко, В.А. Лапач // Хозяйство и право. – 2000. – № 8 (приложение).
9. Кичихин, А. Сделки с недвижимым имуществом // Закон. – 1999. – № 5.
10. Козырь, О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика : сб. ст. – М., 1998.
11. Коротких, О.А. Право собственности на недвижимое имущество: особенности гражданско-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
12. Косарев, А.И. Римское частное право. – М. : Закон и право, 1998.
13. Памятники русского права / под ред. К.А. Софроненко. – М. : Юридическая литература, 1961.
14. Попович, М.М. Приобретение права собственности в гражданском праве России : дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2002.
15. Римское частное право : учеб. / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М. : Новый юрист, 1998.
16. Романец, Ю.В. Система договоров в гражданском праве России : моногр. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2013.
17. Сергеев, А.П. Гражданское право / А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М., 1998. – Ч. 2.
18. Сойников, М.А. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с искусственными земельными участками // Правовые вопросы недвижимости. – 2014. – № 1.
19. Сыродоев, Н.А. Регистрация прав на землю и другое недвижимое имущество // Государство и право. – 1998. – № 8.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЯЗЫКОВЫХ СРЕДСТВ В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ АНГЛИИ (НА ПРИМЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ)¹

СОЛОВЬЕВ Олег Геннадиевич,
ГЕШЕЛИН Михаил Ильич

Аннотация. В статье рассматриваются спорные вопросы применения языковых (лингвистических) средств законодательной техники в английском уголовном законодательстве в сфере экономической деятельности, дается оценка как позитивному, так и негативному опыту по использованию языковых средств в конструкциях экономических преступлений в уголовном праве Англии.

Annotation. The present article considers controversial issues of application of language (linguistic) means of legislative technique in the English criminal legislation in the sphere of economic activity. The authors assess both positive and negative experience on the use of language means in elements of economic crimes in the criminal law of England.

Ключевые слова: уголовное право Англии, экономические преступления, законодательная техника, языковые средства, предложения, фразеологические обороты, термины.

Keywords: criminal law of England, economic crimes, legislative technique, language means, suggestions, set phrases, terms.

Требования к языку и стилю нормативного акта – самостоятельные и очень важные проблемы законодательной техники. Однозначность и максимальная точность информации в правовых документах достигается за счет логической последовательности изложения мысли законодателя, ее смысловой завершенности, единообразия способов формулирования предписаний, использования терминов с четким и строго очерченным смыслом, употребления слов и выражений в прямом и непосредственном их значении².

Языковые (лингвистические) средства, используемые английским законодателем в процессе правотворчества, имеют определенные

особенности. Следует заметить, что языковые требования к правовому акту целесообразно рассматривать, основываясь на языке, типичном для данной правовой системы, а также призванном выражать волю определенного субъекта правотворчества. В английском уголовном праве традиционно не используются громоздкие и объемные *предложения*. Несмотря на казуистичность уголовного законодательства, благодаря использованию перечневого способа норма уголовного закона выглядит хорошо структурированной и воспринимаемой. В рамках структурного элемента статьи, которая может содержать части, пункты и подпункты, закрепляется, как и в статьях Особенной части УК РФ, лишь одно предложение.

Заметим, что и в этом случае многое зависит от нормативного «вкуса» разработчиков того или иного закона. Встречаются в английском уголовном законодательстве диспозиции, состоящие из достаточно объемных неструктурированных предложений. Так, описание

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 14-03-00478.

² См.: Губаева Т.В., Пиголкин А.С. Лингвистические правила законодательной техники // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД, 2001. Т. 2. С. 234.

самостоятельного состава преступления в ч. 3 ст. 5 «Преступления, связанные с денежными переводами, ценными бумагами, паспортами и т. д.» Закона о фальшивомонетничестве и подделках 1981 г. (Forgery and Counterfeiting Act 1981) состоит из предложения объемом в 108 слов. Однако, во-первых, такие примеры достаточно редки, во-вторых, количество слов почти на четверть увеличивается из-за особенностей английского языка, который в конструкции предложения использует значительное количество артиклей, связующих лингвистических элементов (“a”, “an”, “the”, “is”, “of” и др.), которые сами по себе не несут юридического содержания.

Приведем примеры структурирования предложений из диспозиций отдельных норм об экономических преступлениях:

1) ст. 3 «Мошенничество, связанное с сокрытием информации» (Fraud by failing to disclose information) Закона о мошенничестве 2006 г. (Fraud Act 2006):

«Лицо признается виновным в совершении преступления, если оно:

(a) бесчестно не раскрывает информацию другому лицу, при наличии обязанности раскрыть такую информацию –

(b) намерено с помощью этого –

(i) получить выгоду для себя или иного лица, или

(ii) причинить убытки иному лицу или подвергнуть иное лицо риску убытков»;

2) ст. 647 «Преступления, связанные со списком кредиторов» (Offences in connection with list of creditors) Закона о компаниях 2006 г. (Companies Act 2006):

«(1) Если служащий компании –

(a) преднамеренно или легкомысленно –

(i) скрывает имя кредитора, наделенного правом возразить против сокращения капитала, или

(ii) искажает природу или сумму долга или требование кредитора, или

(b) сознательно способствует любому такому сокрытию или искажению, он совершает преступление».

Например, в отечественном варианте такое предложение, закрепленное в диспозиции, выглядело бы так: «Если служащий компании преднамеренно или небрежно скрывает имя кредитора, наделенного правом возразить против сокращения капитала, или искажает природу или сумму долга, или требование креди-

тора, или сознательно способствует любому такому сокрытию, или искажению, он совершает преступление...».

Необходимо указать, что лаконичность и структурированность нормативного материала в отдельных уголовных нормах не противоречит нашему утверждению о казуистичности английского закона. Напомним, что редкое использование абстрактных формулировок, необоснованное «распыление» признаков состава преступления по разным нормам, закрепление в них действий соучастников и т. д. тоже является разновидностью казуистичности.

Английский уголовный закон активно использует однотипные *фразеологические обороты* в конструировании состава преступления. В Англии не существует регламентированных требований в применении фразеологизмов. Традиционно их выбор также зависит от «вкуса» разработчиков закона. Заметим только то, что в конкретном акте законодатель, как правило, использует один вариант. При описании составов экономических преступлений используются три основных лингвистических оборота: 1) *Содянное является преступлением, если лицо...* (It is an offence for a person to...) в Законе о фальшивомонетничестве 1981 г. (Forgery and Counterfeiting Act 1981); 2) *Лицо совершает преступление, если...* (A person commits an offence if ...) в Законе об азартных играх 2005 г. (Gambling Act 2005); 3) *Лицо виновно в совершении преступления, если...* (A person is guilty of an offence if...) в Законе о финансовых рынках и услугах 2000 г. (Financial Services and Markets Act 2000). В тех случаях, когда законодатель считает необходимым подчеркнуть возможность привлечения к ответственности юридических лиц, он применяет несколько иной фразеологический оборот: *Любое лицо виновно в совершении преступления, если...* (Any person guilty of an offence if...) в Законе о банковской деятельности 1987 г. (Banking Act 1987). Однако это не исключает того, что юридическое лицо может стать субъектом преступления и при наличии иных формулировок. Существуют нормы, в которых применяются схожие лингвистические обороты, предусматривающие уголовную ответственность только юридических лиц: «Преступления, совершаемые партнерствами и юридическими лицами» (Offences committed by partnerships and bodies corporate) в ст. 101 Закона о торговых марках 1994 г. (Trade Marks Act

1994), ст. 285 Закона об авторских правах, образцах и патентах 1988 г. (Copyright, Designs and Patents Act 1988).

В отдельных случаях используются лингвистические конструкции с указанием специального субъекта: *Банкрот виновен в совершении преступления, если...* (The bankrupt is guilty of an offence if...) в ст. 353–360 Закона о банкротстве 1986 г. (Insolvency Act 1986). Такая специализация субъектов в этом случае также позволяет относить к последним как физическое, так и юридическое лицо. Достаточно часто в конструкциях составов экономических преступлений применяется оборот: «...в рамках своих полномочий или под его контролем...» (...have in his custody or under his control...). Приведенная формулировка позволяет выносить содеянное за рамки служебных полномочий субъекта и квалифицировать как преступление и действия, совершенные вне его компетенции, но связанные с ней³.

Также очень распространен в диспозициях экономических статей следующий оборот, характеризующий последствия мошеннических действий: *получает выгоду для себя или иного лица, или причиняет убытки иному лицу, или подвергает иное лицо риску убытков* (to make again for himself or another, or to cause loss to another or to expose another to a risk of loss)⁴. Такая терминология в нашем понимании говорит о формально-материальной конструкции упомянутого состава и включении в содержание неблагоприятных последствий не только прямых убытков, но и упущенной выгоды.

При изучении *терминов*, используемых английским законодателем в диспозициях норм, содержащих преступления в сфере экономической деятельности, необходимо также выделить понятия общего и специального характера. К общей терминологии можно отнести признаки, характеризующие вину (*mens rea*): лицо совершает деяние умышленно, в варианте, близком к английскому переводу – намеренно (*intentionally*), лицо сознательно допускает неоправданный риск, действуя неосторожно (*recklessness*), либо оно небрежно совер-

шило преступное деяние путем непринятия мер «разумной заботы» (*negligence*). На наш взгляд, применительно к составам экономических преступлений, учитывая положения и традиции отечественного законодательства, следует упомянуть термин «легкомыслие».

К другим общеупотребимым терминам можно отнести следующие: *бесчестность* (*dishonestly*), *использование служебного положения* (*abuse of position*), *получение прибыли* (*to make a gain*), *причинение убытков* (*to cause loss*), *собственность* (*property*) и т. д. Достаточно часто в редакциях экономических статей применяется термин *мошенничество* (*fraud*), который является родовым для описания всех видов криминализованного обмана, совершаемого субъектами экономической деятельности.

Специализированные термины также размещаются в исследуемых нормах: *банкрот* (*bankrupt*), *инсайдерская деятельность* (*insider dealing*), *налогообложение* (*taxation*), *программное обеспечение игорного бизнеса* (*gambling soft ware*), *имущество, находящееся в залоге* (*the property, which is pledged*), и др. Однако следует сказать, что насыщение уголовно-правовых предписаний специфической экономической терминологией осуществляется английским законодателем в разы меньше, чем это делается в гл. 22 УК РФ. Это несомненное преимущество британского уголовно-экономического закона, и связано оно с «чистым» применением бланкетного приема (о чем уже ранее частично упоминалось). В отличие от отечественной нормотворческой практики, английские нормы не копируют ни полностью, ни частично положения корреспондирующего иноотраслевого законодательства, поэтому значительное количество сложных экономических терминов не попадает в нормативные конструкции уголовного закона⁵.

Так, ч. 1 ст. 350 «Преступления, связанные с предоставлением информации» (*Offences relating to provision of information*) Закона о компаниях 2006 г. (*Companies Act 2006*) предусматривает ответственность для лица, которое безосновательно не выполняет требования ст. 349 настоящего Закона. В ст. 349 «Права независимого оценщика на получение инфор-

³ См.: Кузнецов А.П. Регламентация квалифицирующих обстоятельств в нормах об экономических преступлениях в уголовном праве Англии и США // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 2 (2). С. 25–27.

⁴ Пункт «b» ч. 1 ст. 2, п. «b» ст. 3, п. «c» ч. 1 ст. 4 и др. Акта о мошенничестве 2006 г. (*Fraud Act, 2006*).

⁵ См. об этом подробнее: Соловьев О.Г., Гешелин М.И. Особенности регламентации квалифицированных преступлений в уголовном праве Англии // Международное публичное и частное право. 2011. № 3. С. 40–41.

мации» (Rights of independent assessor: right to information), которая относится к корпоративному законодательству, содержится около 180 слов, из которых 25 являются специальными терминами, связанными с деятельностью котируемых и акционерных компаний. Таким образом, правильное использование бланкетного приема позволяет ограничить «засорение» уголовного закона специальными экономическими терминами.

В отдельных случаях использование различных терминов позволяет отграничивать преступное поведение от непроступного, что особенно актуально для английского уголовного права в плане межотраслевой дифференциации. Так, термин *избежание* (avoidance) уплаты налогов означает допустимые, законные попытки обхода налога, уменьшения (смягчения) налогового бремени за счет так называемого налогового планирования. В основе налогового планирования (или, как его еще называют, налогового маневрирования) лежит комплексное применение предусмотренных действующим законодательством налоговых льгот, умелое использование всех пробелов и нечеткостей в законодательстве.

Уклонение (evasion) от уплаты налогов – основной термин, используемый для обозначения преступных деяний индивидов и корпораций, которые не уплачивают налоги, применяя незаконные способы. Уклонение (evasion) обычно подразумевает умышленное искажение (умалчивание) сведений, необходимых для правильного исчисления налогооблагаемой

базы с тем, чтобы снизить налоговые обязательства, предоставление недостоверной налоговой декларации (недекларирование или неполное декларирование доходов, прибыли и выгод, или преувеличение затрат и других обстоятельств, учитываемых при вычетах) и т. д. При уклонении налогоплательщик стремится уменьшить свои налоговые обязательства способами, запрещенными законом.

Интересно, что совсем недавно в английской и американской криминальной доктрине появился термин *taxavoidance* – сочетание avoidance и evasion. Этот термин употребляется в отношении действий лиц, которые сопротивляются уплате налогов путем максимального использования правовых лазеек, т. е. делают это внешне правомерно, но, по сути, злонамеренно вводят в заблуждение налоговые органы. В США в соответствии со ст. 720 Налогового кодекса такая форма уклонения является преступлением⁶.

В законодательстве иногда применяется обиходная или заимствованная профессиональная лексика. Например, в пункте «а» ч. 2 ст. 4 Закона о торговых марках 1994 г. (Trade Marks Act 1994) в качестве предмета уголовно-правовой охраны называется термин *Union Jack* (Юнион Джек) – обывательское название Королевского (государственного) флага Великобритании, а подавляющее большинство норм о преступлениях на рынке ценных бумаг использует понятие *stock* (пай, акция), которое применялось ранее только в профессиональной лексике американских биржевых торговцев.

Библиографический список

1. Грузинская, Е.И. Особенности регламентации ответственности за совершение налоговых преступлений в уголовном законодательстве Англии // Правовая инициатива. – 2014. – № 1.
2. Губаева, Т.В. Лингвистические правила законодательной техники / Т.В. Губаева, А.С. Пиголкин // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. – Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД, 2001. – Т. 2.
3. Кузнецов, А.П. Регламентация квалифицирующих обстоятельств в нормах об экономических преступлениях в уголовном праве Англии и США // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2015. – № 2 (2).
4. Соловьев, О.Г. Особенности регламентации квалифицированных преступлений в уголовном праве Англии / О.Г. Соловьев, М.И. Гешелин // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 3.

⁶ См.: Грузинская Е.И. Особенности регламентации ответственности за совершение налоговых преступлений в уголовном законодательстве Англии // Правовая инициатива. 2014. № 1. С. 4.

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ДОКТРИНАЛЬНЫХ КОНЦЕПЦИЙ ПО ВОПРОСАМ КОНСТРУИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ НОРМЫ ОБ ОСВОБОЖДЕНИИ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО ДЕЛАМ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ (СТ. 76¹ УК РФ)¹

КНЯЗЬКОВ Александр Александрович

Аннотация. В статье рассматриваются спорные вопросы конструирования и совершенствования нормы об освобождении от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76¹ УК РФ), дается оценка предложениям по модернизации данной статьи, высказываемым в современных научных исследованиях.

Annotation. The present article examines the controversial issues of design and improvement of the legal regulation on exemption from criminal liability in cases of crimes in the sphere of economic activity (Article 76¹ of the Criminal Code). The author also assesses various proposals for modernization of the Article expressed in modern scientific research.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, освобождение по экономическим преступлениям, освобождение от ответственности с применением иных мер уголовно-правового характера.

Keywords: exemption from criminal liability, exemption on economic crimes, exemption from liability by using alternative measures of criminal-legal nature.

Несмотря на то, что история развития института освобождения от ответственности в отечественном уголовном праве была достаточно противоречивой², в современных доктринальных концепциях и правоприменительной практике он рассматривается в качестве весьма эффективной уголовно-правовой меры³. Кроме того, положения УК РФ, позволяющие освобождать лиц от уголовной ответственности, в целом соответствуют проводимой политике либерализации и гуманизации уголовного законодательства. В качестве одного из ключевых векторов расширения сферы применения данного института вы-

ступают преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ).

С момента введения в 2011 г. в уголовный закон ст. 76¹ прошло почти пять лет, и новая норма постепенно находит должную оценку в уголовно-правовой литературе. Обобщая сложившиеся в уголовно-правовой теории взгляды на технико-юридическое совершенство данной нормы, полагаем необходимым остановиться на следующих аспектах. Во-первых, ряд авторов положительно отнеслись к появлению новой статьи (А.Г. Антонов, В.В. Власенко)⁴, другие, напротив, резко негативно характеризуют ее редакцию и месторасположение (С.В. Тасаков, Ю.В. Голик, Н.А. Лопашенко)⁵. Мы склонны сейчас, так же, как и ранее, критически характеризовать данное законодательное решение⁶.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 14-03-00478.

² Напомним, что в свое время освобождение от ответственности признавалось антиконституционным (см.: Заключение Комитета по конституционному надзору СССР от 13 сентября 1990 г. № 2-8 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета СССР. 1990. № 39. Ст. 775), многими учеными и практиками данное решение признавалось оправданным. Тем не менее, в 1998 г. Конституционный Суд РФ признал институт освобождения от уголовной ответственности полностью соответствующим Основному Закону страны (Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 1996 г. № 18-П // Рос. газ. 1996. 6 нояб.), что не может не вызывать одобрения.

³ См.: Адоевская О.А. Дифференциация ответственности за кражу по уголовному праву России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 61 ; Балафендиев А.М. Освобождение от уголовной ответственности в связи с позитивным посткриминальным поведением: социально-правовые предпосылки, сущность и систематизация видов : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2016. С. 5.

⁴ Антонов А.Г. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Рос. юстиция. 2013. № 5. С. 20–21 ; Власенко В.В. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 5–7.

⁵ Голик Ю.В. Очередная модернизация Уголовного кодекса // Уголовное право. 2012. № 2. С. 29–34 ; Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: теоретический и прикладной анализ : моногр. : в 2 ч. М., 2015. Ч. 1. С. 321–324.

⁶ Соловьев О.Г., Князьков А.А. Об освобождении от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76¹ УК РФ) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 7. С. 80–82.

Вместе с тем, полагаем, что принципиального одобрения заслуживает вектор развития уголовно-правовой мысли, направленный на необходимость расширения применения прежде всего *экономических* мер воздействия на субъектов экономической деятельности по сравнению с иными видами уголовного наказания (в первую очередь лишение свободы)⁷, использования повышенных штрафных санкций (например, штраф, в несколько раз превышающий размер причиненного ущерба, и т. д.)⁸.

Во-вторых, по-прежнему неоднозначная оценка в уголовно-правовой литературе высказывается относительно условий освобождения от уголовной ответственности по ст. 76¹ УК РФ. Многие специалисты характеризуют действие новой нормы как откуп от правосудия⁹. В то же время, согласно ст. 76¹ УК РФ, получается, что в ряде случаев лицу, совершившему преступление, указанное в перечне ч. 2 данной статьи, освобождение от ответственности становится менее выгодным, чем фактическое применение санкции уголовно-правовой нормы, поскольку обременение в последнем случае может быть существенно ниже, чем шестикратное возмещение причиненного ущерба (извлеченного дохода) при освобождении по ст. 76¹. Многие задумаются о том, стоит ли платить «дань» в такой ситуации. Именно к подобным выводам пришла рабочая группа по мониторингу и анализу правоприменительной практики в сфере предпринимательства (далее – рабочая группа) на пресс-конференции «Бизнес и власть: гуманизация законодательства», проходившей 25 марта 2016 г.¹⁰ Странно, что потребовалось почти пять лет для осознания очевидных проблем в применении ст. 76¹ УК РФ.

⁷ Хачатрян А.К. Освобождение от уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 6–7.

⁸ Мусаелян М.Ф. Развитие альтернативных лишению свободы наказаний – важнейшее направление гуманизации уголовно-исполнительной политики // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2011. № 1. С. 17.

⁹ См.: Александрова И.А. Юридическая конструкция статьи 76¹ Уголовного кодекса Российской Федерации в доктрине уголовной политики // Юридическая техника. Н. Новгород, 2013. № 7 (ч. 2). С. 95; Егорова Н.А. Реформа Уголовного кодекса РФ (декабрь 2011 г.): проблемы применения новых норм // Уголовное право. 2012. № 3. С. 20; Жуков А.П., Жукова Т.Г. К вопросу о реализации конституционного принципа равенства всех перед законом в уголовном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 152–153.

¹⁰ Избегать уголовной ответственности предпринимателям может стать проще. URL: <http://www.garant.ru/news/705459/> (дата обращения: 10.04.2016).

В судебной практике основным наказанием за преступления в сфере экономической деятельности является штраф, лишение свободы применяются редко и, как правило, условно либо с небольшими сроками. Так, сумма штрафа в санкциях статей, закрепленных в ст. 76¹ УК РФ, не превышает 500 тыс. руб., и в случае, когда объем возмещения значительно превышает размер штрафа, преступнику выгоднее понести уголовное наказание. На наш взгляд, если государство желает получать в бюджет значительные суммы в виде денежного возмещения, оно должно сделать более гибкими (диспозитивными) условия освобождения по ст. 76¹, а альтернативы в виде уголовного наказания – равнозначными или более строгими (тяжкими).

Смягчение условий освобождения, предусмотренных ст. 76¹ УК РФ, потребует закрепления в уголовном законе (либо на уровне постановления Пленума Верховного Суда РФ) ряда критериев определения сумм возмещения, которые должны касаться, в том числе, дополнительного исследования данных: 1) о субъекте (например, учет имущественного положения и т. д.); 2) сфере экономической деятельности, в которой совершено преступление (социально ориентированные организации, коммерческие предприятия и т. п.); 3) размере причиненного ущерба (извлеченного дохода). Близкой к нашей является позиция Я.М. Матвеевой, которая предлагает дополнить Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности»¹¹ (далее – Постановление Пленума № 19), указанием на необходимость при определении размера денежного возмещения, подлежащего уплате в бюджет, учитывать «конкретные обстоятельства уголовного дела, личность преступника и размер дохода, полученного в результате совершения преступления»¹². Что касается определения *точного* размера денежного возмещения, то оно, на наш взгляд, должно

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» // Рос. газ. 2013. 5 июля.

¹² Матвеева Я.М. Институт освобождения от уголовной ответственности в российском уголовном праве: модернизация и поиск альтернативных способов урегулирования уголовно-правового конфликта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 12.

быть дифференцированным и ограниченным в пределах *трехкратной* суммы причиненного ущерба (извлеченного дохода).

О.А. Чеснокова, критикуя занимаемую нами позицию, указывает на то, что снижение кратности сумм возмещения до двух или трех раз не изменит ситуацию, поскольку суммы возмещения все равно будут оставаться огромными¹³. Именно поэтому, как полагает данный автор, размер возмещения следует ограничить *двукратным* максимальным размером *штрафа*, указанным в санкции соответствующей статьи Особенной части УК РФ. При этом автор упускает из виду по меньшей мере два обстоятельства. Во-первых, более обоснованно ставить на первый план вопрос о пересмотре в целом системы санкций за преступления в сфере экономической деятельности, поскольку для работоспособности норм об освобождении от ответственности санкции статей должны быть более жесткими, чем условия освобождения от ответственности, штраф как основной вид наказания, назначаемый за преступления в сфере экономической деятельности и имеющий сугубо экономическое содержание, как мы ранее отмечали, должен делать совершение преступлений в сфере экономической деятельности невыгодным, однако данный очевидный вывод пока остается лишь на уровне предложений *de lege ferenda*. Во-вторых, представляется, что определение размера подлежащего возмещению ущерба (дохода), исходя из формально определенного в законе размера штрафа, существенно ограничит право на индивидуализацию мер воздействия при решении вопроса об освобождении от уголовной ответственности. Не будем игнорировать и то обстоятельство, что дела по экономическим преступлениям стоят в ряду наиболее сложных и затратных, требующих существенных людских, материальных, интеллектуальных, временных и прочих ресурсов, что также дополнительно нуждается в определенном возмещении понесенных государством затрат.

Вместе с тем, рабочая группа предложила установить вместо пятикратного двукратное возмещение *ущерба*, а также расширить число составов преступлений, по которым может

применяться освобождение от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба¹⁴. Полагаем, со второй частью предложений следует согласиться. Ранее в уголовно-правовой литературе высказывались многочисленные предложения по расширению перечня составов экономических преступлений (гл. 22 УК РФ), по которым следует расширить применение специального освобождения от уголовной ответственности. Например, В.И. Колосова предлагает предусмотреть стимулирующие нормы к ст. 176, 193 УК РФ¹⁵, М.В. Талан – ст. 174 УК РФ¹⁶, А.С. Грибов – ст. 170¹, 174¹, 175, 185³, 185⁶, 190, 194 и 199² УК РФ¹⁷. На наш взгляд, с подобными предложениями следует согласиться, даже несмотря на сравнительную редкость применения некоторых из вышеперечисленных составов экономических преступлений.

Первая же часть предложений рабочей группы требует дополнительных комментариев. Исходя из природы ущерба (дохода), причиняемого (извлекаемого) в результате совершения экономических преступлений, необходимо сумму возмещения привязать именно к данным, а не к абстрактно установленным законодателем размерам штрафных санкций. Т.В. Непомнящая, проанализировав размеры штрафа за преступления в сфере экономической деятельности, пришла к выводу, что ущерб (определенный, напомним, в примечании к ст. 169 УК РФ), который может быть причинен в результате совершения рассматриваемых преступлений, *явно не соответствует* размеру штрафа, установленного в качестве уголовного наказания: до 100 тыс. руб. (3 % санкций), до 200 тыс. руб. (19 % санкций), до 300 тыс. руб. (37 % санкций), до 500 тыс. руб. (35 % санкций), до 1 млн руб. (6 % санкций).

¹⁴ См.: Избегать уголовной ответственности предпринимателям может стать проще.

¹⁵ Колосова В.И. Специальные нормы уголовного законодательства в борьбе с экономическими и смежными с ними преступлениями: (применение норм с «двойной» превенцией и поощрительных норм) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Право». Н. Новгород, 2012. № 2. С. 295.

¹⁶ См.: Талан М.В. Совершенствование уголовно-правовых норм об ответственности за легализацию преступных доходов с учетом законодательных поправок 2010–2011 гг. // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 3. С. 56.

¹⁷ См.: Грибов А.С. Особенности дифференциации ответственности за экономические преступления в уголовном праве России, ФРГ и США : моногр. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 59.

¹³ Чеснокова О.А. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 3 (164). С. 47.

Очевидно, что многие санкции гл. 22 УК РФ в действительности не отражают той степени общественной опасности деяний, для пенализации которых они криминализированы законодателем. В силу вышеизложенного мы не можем поддержать предложение Я.М. Матвеевой, которая полагает целесообразным ограничить размер возмещения *максимальным размером штрафа*, предусмотренным в качестве наказания за совершенное преступление¹⁸. Полагаем, что более разумным является предложение о внесении изменений в ст. 46 УК РФ и установлении штрафа за совершение преступлений в сфере экономической деятельности в размере, *кратном* причиненному преступлением ущербу¹⁹. Поддерживая в целом данную идею, отметим, что, учитывая неоднородный характер преступлений экономической направленности, помимо кратности причиненного ущерба, необходимо расширить действие кратного штрафа и на извлеченный излишний доход, а равно на суммы убытков, которых субъекту удалось избежать в результате совершенного преступления.

Справедливости ради отметим, что в литературе высказываются и иные точки зрения относительно надлежащего размера возмещения как условия освобождения по ст. 76¹ УК. Так, по мнению Р.М. Акутаева, шестикратный размер возмещения следует сохранить, однако с целью эффективной реализации положений ст. 76¹ УК РФ необходимо предусмотреть в законе возможность отсрочки (рассрочки) выплаты денежных сумм после фактического освобождения лица от уголовной ответственности, а также предусмотреть негативные правовые последствия в отношении злостных нарушителей установленного порядка выплат²⁰. Данная позиция вступает в противоречие с подходом, занимаемым высшей судебной инстанцией: согласно абз. 2 п. 3 Постановления Пленума № 19 обязательство лица загла-

вить вред в будущем не являются обстоятельством, дающим основание для освобождения лица от уголовной ответственности. Кроме того, остается неясным, чем будет руководствоваться правоприменитель при решении вопроса относительно возможности освобождения лица от уголовной ответственности за совершение экономического преступления.

Интересную точку зрения высказал А.М. Балафендиев, который предлагает исчислять размеры денежного возмещения в соответствии с гражданским (налоговым) законодательством²¹. С одной стороны, данная позиция позволит законодателю относительно безболезненно решить вопрос об определении надлежащего размера возмещения по ст. 76¹ УК РФ, переложив регулирование порядка на отраслевое законодательство. С другой стороны, привязка к регулятивному законодательству при определении данных сумм достаточно спорна. Прежде всего, неясным остается выбор автором того или иного порядка возмещения ущерба или дохода (помимо ст. 395 ГК РФ об ответственности за нарушение денежных обязательств проблематично найти иные подходящие нормы, поскольку в гл. 59 ГК РФ, регулирующей общие вопросы обязательств из причинения вреда, ничего подходящего нам не встретилось). Если за основу принимать ст. 395 ГК РФ, неминуемо возникнет следующая проблема. Долгие годы в гражданском праве проценты как мера ответственности определялась ставкой рефинансирования Банка России, которая с 2013 г. перестала играть роль индикатора денежно-кредитной политики (как известно, этим индикатором стала ключевая ставка). Однако, вспоминая события декабря 2014 г., можем прийти к выводу, что уголовно-правовые последствия совершенного претендующим на освобождение от уголовной ответственности лицом преступления будут целиком зависеть от позиции Банка России, который не является уполномоченным субъектом по определению уголовно-правовых последствий совершения преступления. В 2015 г. ст. 395 ГК РФ вновь претерпела изменения: проценты за пользование чужими средствами исчисляются, исходя из средней ставки про-

¹⁸ Матвеева Я.М. Институт освобождения от уголовной ответственности в российском уголовном праве... С. 12.

¹⁹ См.: Непомнящая Т.В. Штраф как вид уголовного наказания: проблемы законодательной регламентации и применения на практике // Вестник Омского университета. Омск. 2013. № 3 (36). С. 193; Соловьев О.Г. Особенности законодательной регламентации наказания за экономические преступления в УК РФ // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2009. № 2. С. 89.

²⁰ Акутаев Р.М. Некоторые уголовно-правовые и криминологические аспекты уголовной ответственности // Рос. юстиция. 2015. № 4. С. 32.

²¹ Балафендиев А.М. Освобождение от уголовной ответственности в связи с позитивным посткриминальным поведением... С. 155.

цента по банковским депозитам физических лиц. Очевидно, что подобный порядок не имеет ничего общего с порядком определения сумм возмещения по экономическим преступлениям.

Своеобразной позиции придерживается В.В. Власенко, который полагает, что размер суммы денежного возмещения следует уменьшить до *однократного*, что сделает использование рассматриваемой нормы доступным для всех категорий предпринимателей, увеличит объем денежных средств, поступающих в бюджет, а также уменьшит коррупциогенные риски²². С данной точкой зрения мы также не можем согласиться, исходя из следующих соображений. Общие виды освобождения от ответственности (например, ст. 75, 76 УК РФ) предполагают полное возмещение причиненного ущерба, т. е. в *однократном* размере. В свою очередь действующий *шестикратный* размер возмещения как условие освобождения от ответственности по ч. 2 ст. 76¹ УК РФ, очевидно, необоснованно завышен, поэтому его необходимо сокращать. Обосновывая снижение данных законодательных пределов, мы исходим из природы экономической деятельности, которая предполагает, в том числе, извлечение дохода (прибыли) хозяйствующими субъектами и т. п. Почему бы, например, для такой деятельности в качестве условия освобождения от уголовной ответственности за совершение экономических преступлений в рамках данной деятельности (т. е. изнутри) не предусмотреть более высокие размеры денежного возмещения с сохранением диспозитивности определения размера в *разумных* пределах? Полагаем, что снижение размера возмещения будет адекватно соответствовать характеру общественной опасности деяния при сохранении возможности выбора правоприменителем размера подлежащего возмещения дохода (ущерба). Данная позиция обосновывается и тем, что экономические преступления часто отличаются своей неоднородностью, могут совершаться как крупными предприятиями, так и относительно мелкими предпринимателями и иными хозяйствующими субъектами. Именно в такой ситуации правоприменитель сможет реализовать

индивидуальный подход, учесть все фактические обстоятельства для достижения цели индивидуализации мер уголовно-правового воздействия: в одном случае объективно необходимо большее возмещение, исходя из того, что имел место бо́льший размах преступной деятельности, в отношении иных субъектов экономических преступлений нередко является целесообразным избрать более мягкие условия для освобождения от ответственности. Занимаемая нами позиция не противоречит принципу законности, в значительной степени соответствует принципу справедливости и отвечает концептуальным положениям теории и методологии дифференциации уголовной ответственности. Что же касается позиции В.В. Власенко относительно наличия коррупциогенных рисков в применении ст. 76¹ УК РФ, то можно отметить, что, по сути, любая норма, предоставляющая правоприменителю право выбора в уголовном праве или процессе, является коррупциогенной, однако противоположный подход (т. е. всеобъемлющая конкретизация уголовно-правового значения всех обстоятельств дела и, как следствие, избыточная казуистика норм) вызовет, очевидно, не меньшее количество трудностей в применении института освобождения от уголовной ответственности на практике.

В-третьих, при конструировании статьи 76¹ УК РФ законодатель воспользовался казуистическим приемом изложения нормативного материала, допустив при этом ряд сбоев. Так, в перечне данной статьи встречаются составы преступлений не только небольшой и средней тяжести (что характерно для норм гл. 11 УК РФ), но и тяжких преступлений, что вряд ли оправданно. Отметим, что авторы законопроекта об увеличении числа экономических составов преступлений, по которым можно освободиться от ответственности, предложили в 2016 г. вывести из-под действия данной статьи ст. 196 «Преднамеренное банкротство» и ст. 185³ «Манипулирование рынком», посчитав их слишком опасными²³.

Новые предложения по совершенствованию редакции ст. 76¹ УК РФ продолжают высказываться в современных диссертационных исследованиях. Так, например, по мнению

²² Власенко В.В. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности. С. 11–12.

²³ URL : http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/01/14/623917_dmitrii-medvedev-obschaet-dalneishuyu-liberalizatsiyu-ugolovno-kodeksa (дата обращения: 22.04.2016).

А.М. Балафендиева, целесообразно расширить содержание рассматриваемой статьи за счет включения в нее иных экономических преступлений небольшой и средней тяжести²⁴. Данное предложение, на наш взгляд, является более прогрессивным, чем современный избирательный подход законодателя в конструировании данной статьи, страдающей избыточной казуистичностью. Вместе с тем, А.М. Балафендиев далее предлагает отдельно предусмотреть исключение из действия рассматриваемой статьи, если преступления связаны с насильственным *изъятием* чужого имущества. На наш взгляд, поскольку неприкосновенность личности является приоритетным объектом уголовно-правовой охраны (ст. 2 УК РФ), само по себе *применение или угроза применения насилия* к лицу (а не только при насильственном изъятии имущества, как полагает А.М. Балафендиев) должна исключать возможность освобождения лица от уголовной ответственности по основанию, предусмотренному для экономических преступников. Напомним, что еще в Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере авторы-разработчики предлагали предусмотреть данное условие (применение или угроза применения насилия) в качестве препятствия для освобождения лица от ответственности по экономическому основанию²⁵.

В 2015 г. А.К. Хачатрян был успешно защищена диссертация на тему «Освобождение от уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности», в которой высказано несколько предложений по модернизации ст. 76¹. Так, например, указывается на необходимость исключения из редакции исследуемой нормы посягательств, совершаемых *организованной группой*, поскольку, по мнению автора, это обусловлено особой опасностью подобных преступлений²⁶. В этом варианте предложение вступает в противоречие с положениями УК РФ, который в иных случаях допускает в случае позитивного посткриминального поведения специальное ос-

вобождение от ответственности членов организованных групп, в том числе в отдельных нормах гл. 22 УК РФ (примечания к ст. 126, 184, 206, 222 и др.).

Законодатель перечислил в ст. 76¹ УК РФ прежде всего *основные* составы, игнорируя то обстоятельство, что, применительно к другим экономическим преступлениям, специальное освобождение распространяется и на *квалифицированные* виды поведения. Напрашивается вывод о необходимости изменения новой нормы либо с использованием абстрактного приема (путем указания на категорию преступления), либо с сохранением казуистического подхода, при этом следует расширить содержание ст. 76¹ за счет указания на иные составы экономических преступлений гл. 22 УК РФ. По нашему убеждению, именно первый подход является оптимальным, и это позволит унифицировать текст ст. 76¹ и содержание гл. 22 УК РФ в части перечня экономических преступлений путем указания на возможность освобождения от уголовной ответственности за совершение экономических преступлений исключительно *небольшой и средней тяжести*. Отметим, что рабочая группа предложила расширить сферу действия ст. 76¹ УК РФ за счет дополнения ее ст. 178, 185⁶, 191, 200¹, еще по шести статьям (в том числе незаконное предпринимательство, незаконное получение кредита, злоупотребление при эмиссии ценных бумаг или незаконное ограничение прав владельцев ценных бумаг) прекращению преследования не будут, как сейчас, препятствовать наличие дополнительных квалифицирующих признаков²⁷.

Таким образом, следует отметить, что институт освобождения от уголовной ответственности (на примере преступлений в сфере экономической деятельности) в современных условиях характеризуется повышенным интересом со стороны власти, общественности, доктрины и правоприменительной практики. Причина этого, как представляется, очевидна — стремление к либерализации уголовного права (в том числе в сфере экономической деятельности). Однако высказываемые предложения порой носят весьма радикальный характер, что еще раз говорит о необходимости глубокого анализа

²⁴ Балафендиев А.М. Освобождение от уголовной ответственности в связи с позитивным посткриминальным поведением... С. 157–159.

²⁵ См.: Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М., 2010. С. 49–50.

²⁶ См.: Хачатрян А.К. Освобождение от уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности. С. 85–87.

²⁷ Кремль начинает новую либерализацию уголовного законодательства. URL : <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/04/18/638041-liberalizatsiyu-ugolovnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 22.04.2016).

сущности, сферы применения, условий и правовых последствий освобождения от уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере экономической деятельности.

Библиографический список

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 октября 1996 г. № 18-П // Рос. газ. – 1996. – 6 нояб.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» // Рос. газ. – 2013. – 5 июля.
3. Заключение Комитета по конституционному надзору СССР от 13 сентября 1990 г. № 2-8 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета СССР. – 1990. – № 39. – Ст. 775.
4. Адоевская, О.А. Дифференциация ответственности за кражу по уголовному праву России : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
5. Акутаев, Р.М. Некоторые уголовно-правовые и криминологические аспекты уголовной ответственности // Рос. юстиция. – 2015. – № 4.
6. Александрова, И.А. Юридическая конструкция статьи 76¹ Уголовного кодекса Российской Федерации в доктрине уголовной политики // Юридическая техника. – Н. Новгород, 2013. – № 7 (ч. 2).
7. Антонов, А.Г. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Рос. юстиция. – 2013. – № 5.
8. Балафендиев, А.М. Освобождение от уголовной ответственности в связи с позитивным посткриминальным поведением: социально-правовые предпосылки, сущность и систематизация видов : дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2016.
9. Власенко, В.В. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
10. Голик, Ю.В. Очередная модернизация Уголовного кодекса // Уголовное право. – 2012. – № 2.
11. Грибов, А.С. Особенности дифференциации ответственности за экономические преступления в уголовном праве России, ФРГ и США : моногр. – М. : Юрлитинформ, 2013.
12. Егорова, Н.А. Реформа Уголовного кодекса РФ (декабрь 2011 г.): проблемы применения новых норм // Уголовное право. – 2012. – № 3.
13. Жуков, А.П. К вопросу о реализации конституционного принципа равенства всех перед законом в уголовном законодательстве / А.П. Жуков, Т.Г. Жукова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 2.
14. Избежать уголовной ответственности предпринимателям может стать проще [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/news/705459/> (дата обращения: 10.04.2016).
15. Колосова, В.И. Специальные нормы уголовного законодательства в борьбе с экономическими и смежными с ними преступлениями: (применение норм с «двойной» превенцией и поощрительных норм) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Право». – Н. Новгород, 2012. – № 2.
16. Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. – М., 2010.
17. Кремль начинает новую либерализацию уголовного законодательства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/04/18/638041-liberalizatsiyu-ugolovnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 22.04.2016).
18. Лопашенко, Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: теоретический и прикладной анализ : моногр. : в 2 ч. – М., 2015. – Ч. 1.
19. Матвеева, Я.М. Институт освобождения от уголовной ответственности в российском уголовном праве: модернизация и поиск альтернативных способов урегулирования уголовно-правового конфликта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2016.

20. Мусаелян, М.Ф. Развитие альтернативных лишению свободы наказаний – важнейшее направление гуманизации уголовно-исполнительной политики // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2011. – № 1.
21. Непомнящая, Т.В. Штраф как вид уголовного наказания: проблемы законодательной регламентации и применения на практике // Вестник Омского университета. – Омск, 2013. – № 3 (36).
22. Соловьев, О.Г. Об освобождении от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76¹ УК РФ) / О.Г. Соловьев, А.А. Князьков // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 7.
23. Соловьев, О.Г. Особенности законодательной регламентации наказания за экономические преступления в УК РФ // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2009. – № 2.
24. Талан, М.В. Совершенствование уголовно-правовых норм об ответственности за легализацию преступных доходов с учетом законодательных поправок 2010–2011 гг. // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2012. – № 3.
25. Хачатрян, А.К. Освобождение от уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
26. Чеснокова, О.А. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2014. – № 3 (164).
27. URL : <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/01/14/623917-dmitrii-medvedev-obeschaet-dalneishuyu-liberalizat-siyu-ugolovnogo-kodeksa> (дата обращения: 22.04.2016).

СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ПРАВАЗАЩИТА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ПРОКУРАТУРА КАК ОСОБЫЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН

КАИНОВ Александр Сергеевич

Аннотация. В статье исследуются вопросы места прокуратуры в системе правоохранительных органов. Автором отмечается, что прокуратура, будучи правоохранительным органом, имеет правозащитную направленность деятельности.

Annotation. The article studies the issues of place of Public Prosecution Office in the system of law enforcement agencies. The author points out that being a law enforcement body Procuracy fulfills a human rights function.

Ключевые слова: прокуратура, правоохранительный орган, законность, особое положение, надзор.

Keywords: Public Prosecution Office, law enforcement agency, legitimacy, special position, supervision.

Для того чтобы раскрыть особенности органов прокуратуры в системе правоохранительных органов, на наш взгляд, необходимо уделить немного внимания самому понятию «правоохранительный орган».

В юридической литературе в последнее время на данную тему ведутся жаркие дискуссии, поскольку до сих пор отсутствует законодательное определение данной дефиниции.

Так, А.Ф. Галузин считает необоснованным «следовать традиции официального наименования правоприменительных органов, осуществляющих преимущественно правозащиту, только правоохранительными»¹. В связи с этим требуется выделить критерии разграничения правоохранительных и правозащитных органов и ввести в теорию и практику более широкий по содержанию, нежели «правоохранительный орган», термин.

Современное понимание правоохранительного органа не соответствует реалиям се-

годняшней действительности, поэтому сохранение понимания системы правоохранительных органов в широком смысле, который предполагает включение не только судебных органов, прокуратуры, органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотиков, таможенных органов, органов юстиции и органов уголовного преследования, но и негосударственных организаций, осуществляющих частную охранную и детективную деятельность, адвокатуру и частный нотариат², не имеет смысла. Кроме того, в последнее время можно наблюдать определенную нестабильность в структуре правоохранительных органов.

В связи с этим в современной юридической теории и на практике следует выделять три самостоятельных вида юридической деятельности: правоприменительную, правоохранительную и правозащитную и, следовательно, правоприменительные, правоохранительные и правозащитные органы.

¹ Галузин А.Ф. Смена парадигмы: от понятия «правоохранительные органы» к понятию «правоприменительные органы» // Актуальные проблемы правоведения. 2011. № 1. С. 42.

² Правоохранительные органы России : учеб. для бакалавров / под ред. В.П. Божьева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2012. С. 237.

Сказанное позволяет полагать необходимым пересмотреть концепцию правоохранительных органов и не относить к последним все без исключения правоприменительные органы. Например, органы ЗАГС – правоприменительные, но не обладающие признаками правоохраны органы. Названная структура может лишь содействовать в обеспечении законности и правопорядка, но меры юридического воздействия применять не уполномочена. В то же время правозащитная деятельность может осуществляться не только специально уполномоченными государственными органами и должностными лицами, но и негосударственными учреждениями, общественными объединениями и физическими лицами с использованием института самозащиты в пресечении злоупотребления правом, восстановлении нарушенных прав и свобод. Однако это не исключает ситуации, когда в сфере правоохранительной деятельности государства может одновременно присутствовать и институт правозащитной деятельности. В частности, органы прокуратуры не только охраняют правопорядок, пресекают противоправные деяния, но и осуществляют защиту прав и свобод человека.

В то же время не следует думать, что одним этим качеством прокуратура отличается от иных правоохранительных органов. Правозащитная направленность деятельности присутствует у многих государственных структур, например органов внутренних дел (полиции).

Прокуратура занимает особое место в правоохранительной системе, поскольку имеет относительно независимое положение в системе государственной власти. В нормативных правовых актах, определяющих правовое положение иных правоохранительных органов, как правило, указывается на их принадлежность к исполнительной ветви власти. Исключение составляет лишь Следственный комитет РФ.

Прокуратура представляет собой единую иерархически централизованную систему, основанную на строгом подчинении нижестоящих звеньев вышестоящим и Генеральному прокурору РФ в конечном счете. Однако с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в новой редакции ст. 129 Конституции РФ нет нормы, закрепляющей единство прокурорской системы. В связи с этим открытым является

вопрос о том, будет ли прокуратура РФ и впредь единой самостоятельной системой либо станет со временем частью другой системы³.

Прокуратура реагирует на поступающие сигналы о нарушениях прав, свобод и законных интересов различных субъектов. Однако в современных условиях прокурорскую деятельность принято рассматривать не как отдельный вид государственной власти, а как одну из форм государственной деятельности, направленной на укрепление законности и правопорядка в стране. Прокуратура осуществляет постоянное наблюдение, надзор за состоянием законности в различных сферах деятельности. Из этого следует, что прокуратура – это единственный государственный орган, осуществляющий надзор, а не контроль за соблюдением и исполнением законов в соответствующих сферах правоотношений⁴. Н.Н. Карпов по данному поводу совершенно справедливо пишет: «...никакой другой орган государственной власти полномочиями именно по надзору за соблюдением Конституции и законов страны законодательство не наделяет»⁵. Поэтому президент, орган законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют не надзор, а контроль за соблюдением законности⁶.

Различие прокуратуры и органов контроля заключается еще и в том, что прокуратура выступает в качестве универсального органа правозащиты, охранителя законных прав и интересов граждан, юридических лиц, гражданского общества и государства⁷. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов всеми субъектами права независимо от их подчиненности. Если поступают сведения о нарушениях прав человека, то орган надзора проводит проверку в любой государственной ин-

³ Королев Г. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. 2014. № 10. С. 17.

⁴ Гоголевский А.В. К вопросу о понятии, элементах и видах правового статуса прокуратуры Российской Федерации // Современные проблемы судостроительства и организации судебной деятельности в Российской Федерации: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 12–13 апреля 2012 г. Екатеринбург: Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. Ч. 1. С. 111.

⁵ Карпов Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. М.: Закон и право: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 109.

⁶ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Проспект, 2005. С. 133.

⁷ Забудько Ю.С. Участие органов прокуратуры в обеспечении защиты конституционного права на неприкосновенность частной жизни // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 5. С. 116.

станции, на предприятии, в учреждении, в том числе правоохранительном, контролирующем, правозащитном органе власти. В частности, достаточно часто прокурорские работники выявляют случаи применения к гражданам насильственных способов урегулирования ситуации сотрудниками органов внутренних дел, подчас не предупреждающими их о своем намерении применить физическую силу или специальные средства, либо использования различных форм принуждения к лицам, совершившим не преступление, а административное правонарушение, без достаточных для этого оснований. В связи с этим прокуратура, будучи элементом правоохранительной системы, сама осуществляет надзор за организацией и функционированием этой системы. Причем надзор носит полифункциональный характер ввиду многообразия направлений надзорной деятельности: общий надзор, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу⁸.

Отмеченная особенность позволяет сделать вывод о том, что прокуратура надзирает за исполнением законодательства в целом, без каких-либо оговорок о сферах, областях и отраслях управления. Напротив, деятельность иных правоохранительных органов, как правило, является исключительно отраслевой, с ограниченными полномочиями.

Реализуя полномочия по надзору за законностью, органы прокуратуры представляют и защищают публичные интересы. В.Д. Кошлевский справедливо отметил: «Отстаивая публичные интересы, прокуратура выступает инструментом государства в проведении внутренней и внешней политики... Поэтому прокуратура обязана претворять в жизнь политику государства»⁹. Следовательно, прокуратура как

орган государственной власти имеет не только правовое, но и политическое значение¹⁰ и этим качеством отличается от иных элементов правоохранительной системы.

Правозащитная направленность деятельности требует от органов прокуратуры применения определенного комплекса методов и приемов, строго предусмотренных законом. Важность данного условия обуславливается тем, что невозможно достичь законных результатов с помощью использования «неординарных» средств воздействия, которые могут нарушать права, свободы и законные интересы субъектов права. В связи с этим правовые средства, применяемые органами прокуратуры при осуществлении своих функций, представляют собой регламентированные процессуальным законодательством и Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» юридические действия прокуроров, которые связаны как с предупреждением, выявлением правонарушений, так и реагированием на последние. Среди подобных действий можно назвать правовые заключения прокурора, согласие, санкцию прокурора, постановления прокурора, протест, представление, предостережение, письма, сообщения, доклады и т. д. Специфика перечисленных актов заключается в том, что они выражают реакцию прокурора не только на неправомерные действия, но и на правомерные поступки. Так, санкция есть не что иное, как разрешение прокурором совершения определенных юридически значимых действий должностных лиц. Согласно ч. 1 ст. 77 НК РФ перед арестом имущества должностные лица, производящие арест, обязаны предъявить налогоплательщику-организации (его представителю) решение о наложении ареста, санкцию прокурора и документы, удостоверяющие их полномочия.

Особенность прокурорской деятельности состоит в том, что сотрудники данного органа власти способны добиться желаемого результата не только непосредственными действиями, но и с помощью промежуточных звеньев, например, путем изъятия документации, приостановления строительных работ, не соответствующих нормам закона и т. д.¹¹

⁸ Акопов Л.В. Прокуратура в системе органов государственной власти: российский и зарубежный подходы // Бизнес в законе. 2013. № 4. С. 65.

⁹ Кошлевский В.Д. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации: теоретический аспект / под ред. А.Б. Лисюткина. Пенза : Пензенская правда, 2007. С. 52.

¹⁰ Чечин В.А. Доктринальные основания развития прокуратуры в Российской Федерации // Правовая культура. 2015. № 3. С. 56.

¹¹ Чайка Ю. Господин укравдом // Рос. газ. 2012. 14 дек. С. 90.

Деятельность прокуратуры может иметь инициативную форму, что несвойственно иным правоохранительным и правозащитным органам. Наиболее отчетливо это прослеживается в докладах Генерального прокурора РФ о состоянии защиты прав, свобод и законных интересов различными публичными органами власти.

Еще одной специфической чертой прокурорской деятельности, в отличие от иных правоохранительных органов, является то, что объекты охраны и защиты четко определяются законом.

Прокурорский надзор, ставя целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав, свобод и законных интересов различных субъектов, обеспечивает не только приоритет прав и законных интересов личности по отношению к правам и интересам гражданского общества и государства, но и служит основой национальной безопасности Российской Федерации¹².

В судебном процессе прокурор также занимает особое положение, не схожее с правовым статусом других участников. Это является еще одним принципиальным отличием от иных правоохранительных органов. В случае возникновения в государственном или общественном масштабе спора, имеющего принципиальный характер либо затрагивающего интересы значительной части населения или социальных групп, прокуратура обязана возбудить производство по гражданскому делу для разрешения его в судебном порядке.

Отмеченное обстоятельство вызывает в процессуальной литературе неоднозначность мнения по поводу правового положения прокурора в судебном процессе. Одни авторы считают, что прокурор, предъявивший иск, является стороной в судебном разбирательстве, поскольку предъявляет доказательства по делу, обосновывает правильность своих требований и необходимость их удовлетворения. Другие рассматривают прокурора как представителя государства, ибо он имеет не столько граждан-

ско-правовую, сколько государственную заинтересованность. Третьи полагают, что прокурор – истец в процессуальном смысле слова при одновременном выполнении функций по надзору за законностью. На наш взгляд, последняя точка зрения наиболее близка к истине. Прокурор не имеет материально-правового интереса по делу, в его пользу ничего нельзя присудить и с него ничего не взыскивается, а значит, процессуальный интерес прокурора обусловлен исключительно спецификой его государственных функций.

С 1 января 2012 г. прокуратура стала единственным ведомством, которое ведет всю уголовно-правовую статистику в Российской Федерации. Данная функция вытекает из надзорной деятельности прокуратуры. Ежегодно прокурорами вскрываются несколько тысяч искаженных статистических данных, например о количестве уличных преступлений, ведь достаточно при составлении статистической карточки «забыть» указать реквизит о совершении преступления в общественном месте, и уличная преступность будет «побеждена» на бумаге¹³.

Подводя итог сказанному, можно прийти к следующему выводу: специфика прокуратуры в правоохранительной системе заключается в том, что она занимает особое место в системе разделения властей, непосредственно не является компонентом никакой иной системы (органа), ее деятельность направлена на обеспечение публичных интересов и поэтому является специальным видом государственной работы. Прокуратура – это единственный правоохранительный орган, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства, все иные правоохранительные и правозащитные органы могут быть поднадзорны ей. Обладая уникальной централизованной системой управления, прокуратура обеспечивает реализацию принципов верховенства закона, единства законности и гарантированности прав, свобод и законных интересов различных субъектов.

¹² Кардашова И.Б. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2009. № 4 (12). С. 7–11.

¹³ Чайка Ю. Господин укравдом. С. 4.

Библиографический список

1. Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Акопов, Л.В. Прокуратура в системе органов государственной власти: российский и зарубежный подходы // Бизнес в законе. – 2013. – № 4.
5. Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. – М. : Проспект, 2005.
6. Галузин, А.Ф. Смена парадигмы: от понятия «правоохранительные органы» к понятию «правоприменительные органы» // Актуальные проблемы правоведения. – 2011. – № 1.
7. Гоголевский, А.В. К вопросу о понятии, элементах и видах правового статуса прокуратуры Российской Федерации // Современные проблемы судостроительства и организации судебной деятельности в Российской Федерации : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 12–13 апреля 2012 г. – Екатеринбург : Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2013. – Ч. 1.
8. Забудько, Ю.С. Участие органов прокуратуры в обеспечении защиты конституционного права на неприкосновенность частной жизни // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 5.
9. Кардашова, И.Б. Прокуратура Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 4 (12).
10. Карпов, Н.Н. Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. – М. : Закон и право : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
11. Королев, Г. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. – 2014. – № 10.
12. Кошлевский, В.Д. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации: теоретический аспект / под ред. А.Б. Лисюткина. – Пенза : Пензенская правда, 2007.
13. Правоохранительные органы России : учеб. для бакалавров / под ред. В.П. Божьева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2012.
14. Чайка, Ю. Господин укрывдом // Российская газета. – 2012. – 14 дек.
15. Чечин, В.А. Доктринальные основания развития прокуратуры в Российской Федерации // Правовая культура. – 2015. – № 3.

НАУЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

ОБЗОР НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО КРУГЛОГО СТОЛА «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА» (г. РЯЗАНЬ, 22 АПРЕЛЯ 2016 г.)

Аннотация. В обзоре представлены тезисы выступления участников научно-практического круглого стола «Актуальные проблемы административного права и процесса», прошедшего на базе Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина 22 апреля 2016 г.

Annotation. Review 1 represents the highlights of reports authored by the participants of research and practice round table discussion themed “Topical Problems of Administrative Law and Process” that was held on the base of Ryazan state university on April 22, 2016.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, система административного права, административная ответственность, административное правонарушение.

Keywords: administrative legal relationship, system of administrative law, administrative liability, administrative offense.

На базе кафедры финансового, административного права и основ правоведения юридического факультета Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина состоялось межрегиональное научное мероприятие в формате круглого стола по актуальным вопросам административного права и административного процесса.

Достаточно широко очерченный предмет для научных дискуссий в такой важнейшей отрасли публичного права, как административное право, позволил обсудить актуальные вопросы государственного управления, соотношение научных терминов и методологические подходы к пониманию категорий «государственное управление» и «исполнительная власть», концептуальные и прикладные вопросы административной ответственности в связи с разработкой проектов кодексов об административной ответственности и кодифицированного акта, сохранившего традиционное наименование – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, проблемы противодействия коррупции в различных областях государственной деятельности, эффективность правовых средств борьбы с этим злом, а также существующие методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, ряд других вопросов, требующих научного осмысления и поиска путей их решения.

Тезисы докладов участников круглого стола

В.А. Юсупов

О системе административного права

Развитие российского законодательства в последние десятилетия, начиная с 90-х гг. XX в. и заканчивая текущим 2016 г., можно охарактеризовать как процесс медленного, порой противоречивого и *бессистемного* принятия отдельных законов или кодифицированных актов. Специалисты в области общей теории права уже обратили внимание на бессистемность и внутреннюю противоречивость нынешнего состояния законодательства и даже заметили, что появляется вопрос о неприменимости к нему такой категории, как «система»¹.

Для того чтобы понять сущность системы законодательства, дать ей научную характеристику, нужно соотнести ее с системой права. Для административного законодательства это означает, что его система должна отражать характер и особенности административного права как совокупности административно-правовых отношений. Между тем, вопрос о системе административного права до сих пор

¹ Общая теория государства и права. Академический курс. М., 2007. Т. 2. С. 592.

до конца не исследован и требует пристального к нему внимания.

Как известно, любые нормы права объединяются друг с другом по предметно-функциональному признаку. Именно на этой основе образуются правовые институты и подотрасли права. Что касается административного права, то оно в системе отраслей права представляет особый, довольно большой массив, который с полным основанием можно назвать мегаотраслью права.

Структура системы административного права складывается из трех групп правоотношений.

Первая группа объединяет административно-правовые отношения в сфере государственного управления хозяйственно-экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни российского общества. Характерной особенностью этих правоотношений является то, что они, реализуя управленческую волю государства, являются средством организации планирования, обеспечения управляемых объектов финансовыми средствами. Они координируют работу нижестоящих исполнительно-распорядительных органов, предприятий, организаций и учреждений. Наконец, в процессе реализации управленческих административно-правовых отношений обеспечивается контроль и надзор как особые функции государственного управления. Эти отношения формируют подотрасль административного права – административно-управленческое право.

Другая группа административно-правовых отношений возникает в ходе разрешения конфликтов в сфере государственного управления в процессе обеспечения органами государственного управления общественного порядка, общественной безопасности. Эти отношения возникают на основе деликтов. Деликт в административном праве можно определить как умышленное виновное действие (бездействие), совершенное субъектом административного правоотношения, нарушающего нормы административного права и влекущее за собой административную ответственность. Административный деликт представляет собой сложную систему связей между органами государственного управления (или его законным и полномочным представителем) и управляемыми субъектами. Один из них – управляющий – своим поведением осуществляет управленческую волю государства, а другой (его в литературе называют административным де-

ликвентом) своими действиями или бездействиями противоречит осуществлению этой воли. Между ними возникают информационные, организационные или правоприменительные связи, которые регулируют поведение сторон. Нормы административного права регулируют эти связи, формируют особую группу административных правоотношений – административно-деликтные правоотношения. Административно-деликтные правоотношения, хотя и примыкают к административно-управленческим правоотношениям, но по своей сущности отличаются от них своим негативным, коллизионным характером. Именно этот коллизионный характер проводит линию разграничения и в то же время соприкосновения двух подотраслей административного права: административно-управленческого и административно-деликтного.

Административно-управленческое право объединяет следующие институты:

- институт административно-правового регулирования прогнозной деятельности;
- институт административно-правового регулирования государственного планирования, формирования и исполнения государственного бюджета;
- институт административно-правового обеспечения принятия государственно-управленческих решений;
- институт административно-правового обеспечения координации работы органов государственного управления;
- институт административно-правового регулирования процесса создания управленческих структур, а также их реформирования;
- институт административно-правового регулирования контроля и надзора в государственном управлении.

Предметом же административно-деликтного права, как убедительно показал А.В. Кирин, являются:

- институт административных правонарушений (деликтов);
- институт административной ответственности (административных наказаний);
- институт административной юрисдикции;
- институт производства по делам об административных правонарушениях;
- институт исполнения решений по делам об административных правонарушениях².

² Кирин А.В. Административно-деликтное право. Административное право. М., 2015. Т. 6. С. 126.

Что же касается административно-процессуального права как самостоятельной подотрасли административного права, то оно обеспечивает порядок реализации материальных норм административного права. По своей юридической природе административно-процессуальные отношения призваны упорядочить механизм доведения нормативной управленческой воли государства до исполнителей и создать условия для исполнения этой воли.

Н.И. Побежимова

**Объективная необходимость
в реформе законодательства
об административной ответственности**

Отмечая позитивную роль в развитии механизма административной ответственности ныне действующего КоАП РФ, в то же время следует отметить его недостатки и пробелы: нестабильность, противоречивый характер действующих норм, чрезмерная интенсивность нормативного правового регулирования института административной ответственности при его хаотичности и бессистемности. Для решения проблем по совершенствованию законодательства об административной ответственности потребовалось изменение концепции административной ответственности, в которой должны найти отражение все новеллы, касающиеся дальнейшего развития этого института.

При сохранении законодательного единства материальных и процессуальных административных норм новый законодательный акт – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – должен способствовать дальнейшему развитию отечественной науки административного права, современного административно-деликтного законодательства и качественному развитию судебной и иной правоприменительной практики.

Среди основных задач при создании КоАП РФ называются повышение качества правового регулирования института административной ответственности, устранение внутренних противоречий в его тексте, повышение эффективности института административно-правовой охраны общественных отношений.

Основной целью законодательства об административной ответственности должно быть предупреждение и предотвращение административных правонарушений, основанных на

системном анализе действующих норм с учетом происходящих в России процессов декриминализации преступлений и расширения сферы административной ответственности, происходящих в России существенных изменений в экономической, политической и социальной жизни.

Работа над проектом КоАП РФ продолжается, идет его широкое обсуждение, направленное на изменение самой концепции административной ответственности и превращение института административной ответственности в цивилизованное средство охраны нарушенных прав и законных интересов граждан, общества и государства.

О.В. Гречкина

**Формирование
административно-процессуального
законодательства в современной России**

Основным результатом многолетних научных дискуссий по вопросу о структуре и содержанию административного процесса можно отметить признание за административным процессом права на существование. В свою очередь структурирование административного процесса в теории, как предполагается, должно быть адекватно отражено в законодательстве.

В настоящее время о детальном нормативном закреплении можно говорить лишь в отношении административно-деликтного процесса. Однако действующий КоАП РФ находится в состоянии перманентного изменения. Кроме того, теоретическая неразработанность, пробельность процессуальной части КоАП РФ, во многом обусловленная многочисленными изменениями и дополнениями, приводит законодателя к необходимости формирования новой правовой основы административно-деликтного производства. В будущем, как видится, новая редакция КоАП РФ, в частности его процессуальная часть, должна быть существенно расширена. Она может быть разделена на две части, в которых будет обособлено судебное и административное рассмотрение административно-деликтных дел. При этом процессуальная часть нового КоАП РФ должна содержать преимущественное применение административной ответственности должностными лицами органов исполнительной власти во внесудебном порядке. Однако полностью исключать судей из перечня субъектов административной юрисдикции не следует.

В свою очередь в случае несогласия лица, привлеченного к административной ответственности, или жалобы на решение должностного лица материалы должны направляться в суд. Соответственно оспаривание решений, действий (бездействия) органов и их должностных лиц должно осуществляться в порядке административного судопроизводства. В этом направлении административно-процессуальное законодательство развивается в виде Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, вступившего в силу с 15 сентября 2015 г.

Необходимо также отметить еще одно направление развития административно-процессуального законодательства, которое, правда, формируется пока только в теории административного права. Многие ученые-административисты, поддерживая интегративный подход, относят к административному процессу так называемую управленческую деятельность, т. е. нормативно установленную процедурную административную деятельность. Данный подход в доктрине административного права можно считать общепризнанным. Теоретиками предложен ряд законодательных проектов об административных процедурах. Однако на сегодняшний день процесс формирования этой части административно-процессуального законодательства тормозится, поскольку недостатком таких проектов является отсутствие научно обоснованных и практически осуществимых предложений, что обусловлено недостаточной теоретической и методологической их проработанностью.

Таким образом, представляется закономерным дальнейшее продуманное последовательное развитие нормотворчества в трех его направлениях, что позволит реально обеспечить защиту прав и свобод человека и должно стать логическим завершением процесса формирования административно-процессуального законодательства.

С.А. Сидорова

О совершенствовании административно-правового регулирования в сфере культуры

Современная гуманитарная наука предлагает различные варианты понимания культуры как многомерного, многообразного социального и личностного явления.

Правоотношения в области культуры чрезвычайно разнообразны и относятся как к свободе творчества по созданию и распространению культурных ценностей, так и к сохранению культурного наследия.

Для обеспечения сохранности и поддержания в надлежащем состоянии объектов культурного наследия государство осуществляет ряд функций, особое место среди которых занимают функции *охраны* и *надзора* – важнейшие административно-правовые категории.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» под государственной охраной понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных мер, осуществляемых компетентными органами, целью которых является выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

Раскрывая понятие «государственный надзор за объектами культурного наследия»³, законодатель одновременно определяет уровни надзорной деятельности (федеральный, региональный), основные направления ее осуществления (предупреждение, выявление и пресечение нарушений), форму реагирования (выдача предписаний), а также субъектов ответственности. Вместе с тем, данная конструкция не вполне соответствует требованиям юридической техники, явно перегружена перечислениями различных инстанций и не вносит полной ясности в вопрос о том, что следует понимать под пресечением и (или) устранением последствий выявленных нарушений. Это тем более необходимо прояснить еще и потому, что речь идет не о *правонарушениях*, а о *нарушениях*, и возникает вопрос: что считать таковыми?

Подобная ситуация находится исключительно в плоскости полномочий, реализуемых на основе личного усмотрения должностных лиц, осуществляющих надзорные функции за объектами культурного наследия, а это почти всегда питательная среда для различного рода злоупотреблений служебным положением. В связи с этим представляется целесообразным

³ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

рассмотреть вопрос о необходимости разработки предложений с целью совершенствования правовых норм в рассматриваемой сфере, однозначного их толкования и, как следствие, эффективности их применения.

Ю.М. Буравлев

**К вопросу о формировании
системы управления
государственной службой
Российской Федерации**

В процессе реформирования института государственной службы ставилась задача создания на федеральном и региональном уровнях системы управления такой службой в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов, связанных с поступлением на государственную службу и ее прохождением.

Однако решение этой важнейшей для публичной службы проблемы неоправданно затягивается. Достаточно сказать, что со времени принятия в 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы прошло 15 лет! В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» этому вопросу посвящена гл. 3, окончен срок действия двух федеральных программ 2003–2005 и 2009–2013 гг., не изменивших ситуацию в лучшую сторону.

К настоящему времени не сложилось четкого представления ни о теоретической модели, ни о системе управления государственной службой, реально функционирующей в действительности. Не разработаны до уровня практической реализации концептуальные подходы к комплексному, системному решению этой научной и правовой проблемы.

Попытки «встроить» органы управления государственной службой в систему исполнительной власти изначально были обречены на неудачу, как нам представляется, по причине неверно избранного методологического подхода, при котором система управления государственной службой не может и не должна всецело входить в одну из ветвей власти, пусть даже и самую крупную. Решение проблемы нельзя сводить и к созданию федерального органа (министерства, агентства, совета, комитета, комиссии и т. п.), доминирующего над иными государственными структурами в части руководства государственной службой.

Оптимальным выходом из сложившейся ситуации может рассматриваться поэтапное решение проблемы. Основываясь на прогнозировании социально-экономического развития страны, следует определить стратегию развития системы управления государственной службой России, соотнося общественные и государственные начала в ее организации и функционировании. Сущность данного управленческого организма должна определяться его *общественно-государственной природой*, взаимодействием властных и общественных начал в управлении.

Необходимым условием создания системы управления государственной службой является формирование правовых основ ее организации и функционирования в интересах общества и его граждан. Принятие федерального закона с примерным названием «Об общих принципах организации системы управления государственной службой Российской Федерации» можно рассматривать как практическое решение этой проблемы.

**В.Ю. Ларин,
А.В. Бреев**

**О некоторых вопросах
при рассмотрении сообщений и заявлений
об административных правонарушениях
сотрудниками полиции**

Привлечение к административной ответственности напрямую связано с возбуждением дела об административном правонарушении, что является начальной стадией производства по делам об административных правонарушениях⁴. Рассмотрим некоторые вопросы, возникающие на данной стадии.

В соответствии с требованиями приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» заявления и сообщения об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ, а сроки рассмотрения определяются руководителем территориального

⁴ Далее – дело.

органа с учетом требований ч. 3 ст. 8, ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, составляющих в большинстве случаев два месяца. Однако КоАП РФ не содержит нормы, определяющей порядок и сроки рассмотрения сообщений об административных правонарушениях, ввиду чего возникает пробел в праве.

Предлагаем внести изменения в ст. 28.1 КоАП РФ, указав, что срок рассмотрения сообщения о любом административном правонарушении не может превышать семи суток с момента его регистрации.

Также КоАП РФ устанавливает порядок возбуждения и проведения административного расследования. Так, ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ говорит о том, что возбуждение административного расследования возможно только в конкретных отраслях законодательства и только при необходимости проведения экспертизы или иных действий, требующих значительных временных затрат. Таким образом, в практической деятельности органов внутренних дел, связанной с установлением лица, совершившего правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность, не представляется возможным возбудить административное расследование, что приводит к нарушению принципа неотвратимости наказания.

Нами предлагается изложить ч. 1 ст. 28.7 в следующей редакции: «В случаях, если после выявления административного правонарушения возникает необходимость в проведении экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, а также установления лица, совершившего административное правонарушение, проводится административное расследование».

Данные законодательные изменения порядка рассмотрения сообщений, заявлений, информации, содержащих признаки административного правонарушения, на наш взгляд, упорядочат порядок приема, рассмотрения и принятия решений по делам об административных правонарушениях и устранят проблемы, возникающие в практических органах при привлечении лиц, совершивших административное правонарушение, к ответственности.

Д.В. Ирошников
**Система общественной безопасности
в Кодексе Российской Федерации
об административных правонарушениях**

На сегодняшний день общая теория национальной безопасности до сих пор не нашла своего отражения в действующем российском законодательстве. В частности, в иерархии действующих нормативных правовых актов не прослеживается система национальной безопасности.

В соответствии со ст. 1.2. КоАП РФ одной из задач законодательства об административных правонарушениях является охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Однако в соответствующей гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», разграничение правонарушений по объектам посягательств (общественная безопасность и общественный порядок) не проводится.

При этом в КоАП РФ административные правонарушения в сфере дорожного движения выделены в отдельную главу. Для сравнения уточним, что в УК РФ аналогичная глава именуется «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта» и помещена в раздел «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Это говорит о том, что в двух кодексах по-разному соотносятся общественная безопасность и безопасность дорожного движения.

Кроме того, анализ норм КоАП РФ не дает ответ на вопрос, является ли пожарная безопасность составной частью общественной безопасности или же она является отдельным видом национальной безопасности.

Так, КоАП РФ содержит санкции за нарушение требований пожарной безопасности в главах «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» и «Административные правонарушения на транспорте». Сама же пожарная безопасность, согласно легальному определению в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», создает угрозу четырем объектам: личности, имуществу, об-

ществу и государству. Исходя из такой трактовки, вряд ли можно однозначно отнести пожарную безопасность к видам безопасности общественной.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» содержит принцип системности применения мер, в том числе правовых, обеспечения безопасности, на сегодняшний день система национальной безопасности в КоАП РФ не прослеживается.

С.И. Ефанов

**К вопросу о выявлении и пресечении
незаконного оборота алкогольной продукции
сотрудниками подразделений
по охране общественного порядка
органов внутренних дел**

Несмотря на принимаемые меры, население России употребляет спиртосодержащие напитки все чаще и больше. В настоящее время незаконный оборот алкогольной продукции в жилом секторе осуществляется посредством реализации спиртосодержащей продукции, изготовленной из различных видов спирта, и крепких спиртных напитков домашней выработки.

Практика идет по пути сбора первоначального материала проверки в порядке ст. 144 УПК РФ по выявленному факту реализации алкогольной продукции. При этом изъятая в ходе этого мероприятия алкогольная продукция первоначально направляется на исследование, по результатам которого эксперт составляет заключение. После этого, в случае отсутствия признаков состава преступления, органом дознания принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.2 КоАП РФ. Вместе с тем, судебными органами нередко не принимаются в качестве доказательств результаты проведенного исследования, так как они «получены не в ходе административного производства», и ставится задача по обязательно проведению экспертизы изъятой продукции. Однако отметим, что в соответствии со ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых соответствующее должностное лицо устанавливает наличие или отсутствие правонарушения и виновность лица, и иные доку-

менты, чем могут являться и результаты исследования.

Наказание за нарушение правил оборота и реализации спиртосодержащей и алкогольной продукции гражданами может быть назначено по ст. 14.1, 14.2, ч. 2.1 ст. 14.16, ч. 2, 4 ст. 15.12. КоАП РФ. Однако здесь возникает конкуренция общей и специальной норм. При этом общей будет являться ст. 14.2, а специальной – ч. 2, 4 ст. 15.12 КоАП РФ. В случае же реализации спиртосодержащей или алкогольной продукции несовершеннолетнему и при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния лицо подлежит ответственности по ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ.

На основании вышеизложенного мы приходим к выводу о необходимости при пресечении незаконного оборота алкогольной продукции в жилом секторе активного и повседневного взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с руководством Роспотребнадзора и Росалкогольрегулированием непосредственно в субъекте РФ и с его территориальными органами. Результатом должны стать совместные рейдовые мероприятия по возможным объектам правонарушений.

В случае же самостоятельного обнаружения сотрудниками полиции фактов сбыта алкогольной продукции следует вынести определение о возбуждении дела о предусмотренном ст. 14.2 КоАП РФ административном правонарушении, в ходе которого применить обеспечительные меры. Конечные же результаты и непосредственное определение состава правонарушения должно осуществляться исходя из материалов проверки и результатов исследования продукции.

При установлении того, что продукция является крепким спиртным напитком домашней выработки, мы рекомендуем составление протокола по ч. 2 ст. 14.2 КоАП РФ и направление его для рассмотрения в территориальные органы Роспотребнадзора или в суд. В случае же, если жидкость изготовлена на основе спирта, то в зависимости от ситуации целесообразно направление соответствующих материалов для составления протокола в территориальные органы Росалкогольрегулирования или Роспотребнадзора, которые, в свою очередь, должны направить его для рассмотрения в суд. В случае неоднократного составления в отношении одного и того же лица протоколов и подготовки материалов проверки, свиде-

тельствующих о систематичности извлечения прибыли от реализации спиртосодержащей или алкогольной продукции, следует рассмот-

реть вопрос о составлении протокола по ст. 14.1 КоАП РФ и направлении его для рассмотрения в суд.

*Обзор подготовила кандидат юридических наук Светлана Андреевна Сидорова,
заведующая кафедрой финансового, административного права
и основ правоведения юридического факультета
Рязанского государственного университета
имени С.А. Есенина*

**ОБЗОР ЕЖЕГОДНОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА Ф.М. РУДИНСКОГО
«ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА»
(г. МОСКВА, 28 АПРЕЛЯ 2016 г.)**

***Аннотация.** В обзоре представлены тезисы выступлений участников ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика», прошедшей на базе Юридического института Московского городского педагогического университета 28 апреля 2016 года.*

***Annotation.** The review represents the highlights of reports authored by the participants of annual International scientific conference in the name of F.M. Rudinskij themed "Rights and Freedoms of a Human and a Citizen: Theoretical aspects and Legal Practice" that was held on the base of Legal Institute of Moscow City Teacher Training University on April 28, 2016.*

***Ключевые слова:** права и свободы человека, государство, личность, право, правовые традиции.*

***Keywords:** human rights and freedoms, state, person, law, legal traditions.*

Научная конференция памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского проводится в Юридическом институте Московского городского педагогического университета ежегодно. В 2016 г. она состоялась 28 апреля. В работе конференции приняли участие не только граждане России, но и представители зарубежных государств: Белоруссии, Таджикистана и Финляндии.

Из российских учебных заведений, помимо МГПУ, в конференции участвовали представители ведущих отечественных вузов и научных учреждений, таких как Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Институт государства и права РАН, Санкт-Петербургский юридический университет МВД России, Российский университет дружбы народов, Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена, Российский университет правосудия, Московский городской университет управления Правительства Москвы, Финансовый университет при Правительстве РФ, Саратовский национальный исследовательский университет имени Чернышевского, Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, Казанский (Приволжский) федеральный университет, Российский государственный социальный университет, Российский университет юстиции, Международный юридический институт, Московский институт государственного управления и права, Российская академия народного хо-

зяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Среди зарубежных учебных заведений наиболее широко были представлены Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины (Белоруссия) и Таджикский национальный университет. Также в работе конференции участвовали ученые из Таджикской национальной академии наук. Дальнее зарубежье представлял исследователь из Финляндии.

Проблематика конференции определяется тем, что Феликс Михайлович Рудинский основал и возглавил на юридическом факультете Московского городского педагогического университета кафедру прав человека и стал основателем научной школы по данному направлению. В связи с этим большинство докладов участников конференции традиционно были посвящены различным аспектам, связанным с правами человека и их реализацией.

На пленарном заседании выступила с докладом «Особенности взаимодействия государства и личности по вопросам свободы совести в отечественной правовой традиции» заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена, доктор юридических наук, профессор А.А. Дорская. В своем выступлении она проследила историю развития законодательства о свободе совести в России, акцентировала внимание на особенностях взаимодействия государства с религиозными организациями в нашей стране на разных этапах.

В выступлениях участников конференции в рамках отдельных секций были подробно рассмотрены такие важные теоретические и практические вопросы, как особенности взаимоотношений государства и личности в российской правовой традиции на разных этапах ее развития, проблемы реализации права на образование и защиты прав несовершеннолетних, динамика прав человека в условиях глобализации, современная теория прав человека.

Большой интерес участников конференции вызвал доклад доцента Т.И. Ереминой, которая рассказала об особенностях чиновничьего профессорско-преподавательского корпуса университетов Российской империи. Были затронуты вопросы прав и обязанностей профессорско-преподавательского состава, как в исторической ретроспективе, так и в современных условиях.

Доктор исторических наук, профессор А.И. Кривенький осветил в своем докладе значение унификации и гармонизации в современном международном частном праве для глобализации права.

Отдельная секция была посвящена такому важному праву, как право на образование, что особенно актуально в связи с теоретическими исследованиями и практической деятельностью ученых Юридического института МГПУ.

По результатам конференции был издан сборник материалов¹.

Тезисы докладов участников конференции

Д.А. Пашенцев

Права человека в современном мире: от мифов к реальности

В современных условиях права человека являются основой развития системы права, основополагающим началом во взаимоотношениях государства, общества и личности. В то же время в научной литературе обоснованно высказывается мнение о том, что надвигаются фундаментальные перемены, связанные с пересмотром основных институтов в области

прав человека, и эти перемены будут носить глубокий и необратимый характер². Причина перемен видится в том кризисе, который охватил сегодня систему международных отношений и духовную сферу западного общества и который непосредственно влияет на институт прав человека.

В чем видится главная причина современного кризиса института прав человека? Прежде всего в существующих в этой сфере двойных стандартах. При этом двойные стандарты были присущи радетелям за права человека с самого начала. Второй признак деформации идеи прав человека видится в полном смещении акцентов с прав коллективных на права индивидуальные, с прав большинства на права меньшинства.

Новая система прав человека должна обладать следующими характеристиками:

- 1) защита прав меньшинств должна сопровождаться приоритетом прав большинства;
- 2) права индивида не могут быть важнее, чем права общества;
- 3) для всех должны быть равные стандарты соблюдения прав человека независимо от политических факторов;
- 4) в основе концепции прав человека должны лежать традиционные моральные ценности.

А.А. Дорская

Отечественная правовая традиция взаимодействия государства и личности по вопросам свободы совести³

Вопрос о свободе совести изначально развивался в России как основа взаимодействия государства с различными религиозными организациями. Именно в это время православная церковь окончательно была включена в состав государственной машины.

Определенное взаимодействие государства и конкретной личности по вероисповедным вопросам началось после объявления указа

¹ Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика : материалы ежегодной Междунар. науч. конф. памяти проф. Феликса Михайловича Рудинского, 28 апреля 2016 г. / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. Рязань : Издательство «Концепция», 2016.

² Куксин И.Н., Мархгейм М.В. Права человека в XXI веке: ценность или имитация // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика : материалы ежегодной Междунар. науч. конф. памяти проф. Ф.М. Рудинского. Рязань : Издательство «Концепция», 2015.

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-03-00255 «Правовые традиции России и развитие права международных организаций: проблемы взаимовлияния».

Петра III о веротерпимости или о равенстве вероисповеданий 29 января 1762 г.

После издания Свода законов Российской империи снова возобладал публично-правовой подход. Была закреплена строгая градация вероисповеданий: первенствующая господствующая религия, терпимые, гонимые. Однако иногда государство брало на себя инициативу в придании нормативно-правового характера реально сложившимся отношениям в частной сфере (так, 19 апреля 1874 г. старообрядцам-беспоповцам было разрешено регистрировать браки в полицейских участках).

С 1880-х гг. вопрос о свободе вероисповеданий в России постепенно перерос в более глобальную проблему – правовое регулирование свободы совести. После издания указа от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости» был разрешен переход из православия в веру, к которой человек принадлежал реально. В думский период (1906–1917) предпринимались попытки признания вневероисповедного состояния, равенства вероисповеданий, но законодательной основы они не получили.

Дореволюционная правовая традиция характеризовалась непосредственным обращением подданных к императорской семье по делам, связанным с религиозной сферой, с конкретными просьбами, но государственные органы рассматривали их с очень большим опасением, предпочитая не делать политических выводов. В советский период государство, выведя религиозные организации из сферы гражданско-правовых отношений, перешло в наступление на мировоззренческий выбор конкретной личности, поощряя лишь атеистическое мировоззрение. В последние десятилетия возникла традиция обращения к международно-правовым стандартам по свободе совести, но при сохранении советской правовой традиции придания большего внимания свободе совести как индивидуальному, нежели коллективному праву.

И.Л. Честнов

Права человека в глобальном мире

Права человека с точки зрения постклассической методологии, имманентной постсоветскому глобальному миру, – это конкретно-историческое явление. Конкретное содержание прав человека необходимо изучать в соотнесении с господствующей идеологией

(теорией) прав человека, в том числе закрепленных в идеологических по сути нормативных правовых документах, с их интерпретацией правоприменителем и обывателем, выраженной в господствующих в данном социуме социальных представлениях. Конкретное содержание прав человека предполагает анализ фактического поведения как правоприменителя, так и обывателя, и норм (как официальных, так и неофициальных), которыми это поведение регулируется.

Права человека – это не некая данность, сформированная, может быть, гением римских юристов или философами Нового времени, а социальный конструкт. Они существуют не потому, что зафиксированы в конституциях или международных декларациях, а потому, что реализуются практиками людей. Таким образом, можно констатировать, что права человека – результат политической борьбы, понимаемой в самом широком смысле слова как стремление к гегемонии в праве номинации, классификации и квалификации явлений и процессов социального мира. Социальные группы ведут борьбу за видение и тем самым «делание» (терминология П. Бурдье) социального мира, в том числе за то, что считать правами человека. Граница между тем, что признается в качестве прав человека, и тем, что таковым не признается, как и между правильным и неправильным, добром и злом, «своим» и «чужим», не может быть определена а priori – она является предметом ожесточенной политической борьбы, продуктом исторически сложившейся гегемонистской артикуляции. Эта политика не может не принимать во внимание отношение к номинации прав человека населением, которое либо признает и инкорпорирует их в фоновое знание и телесные практики, либо нет. Кроме всего прочего, права человека должны отвечать требованию минимальной функциональности (свидетельством чего как раз и является признание их населением).

С.В. Бочкарев

Э. Лабулэ о свободе

Одно из центральных мест в научном наследии французского ученого, правоведа, политического деятеля Эдуарда Лабулэ (1811–1883) занимает осмысление понятия свободы.

Э. Лабулэ рассматривал свободу как индивидуальное понятие, поскольку она состоит

в праве каждого человека на саморазвитие. В сумме индивидуальных сил – сила государства, которое должно выражать общие интересы общества.

Э. Лабулэ разработал свою оригинальную классификацию свобод, в которой исходил из критерия их первичности и вторичности или производности. Он различал два вида свобод. Первые существуют от рождения, это социальные, индивидуальные и другие свободы. Вторая группа свобод должна служить гарантий для первых, это свободы политические. В свою очередь в индивидуальные свободы Э. Лабулэ включал три составляющих элемента: личную свободу, свободу труда и свободу собственности.

К первой группе свобод Э. Лабулэ причислял также социальные свободы, среди которых первой и самой важной является религиозная свобода. По мнению Э. Лабулэ, недостаточно провозгласить в конституции свободу совести, необходимо законодательное регулирование свободы церквей и равенство религий.

Ко второй группе свобод, обеспечивающих соблюдение первых, Э. Лабулэ относил политические свободы, которые включали четыре элемента: избирательное право, свободно избранное национальное представительство, которое должно контролировать правительство, независимая судебная система, пресса, освобожденная от всех административных барьеров.

Таким образом, Э. Лабулэ рассматривал свободу через призму индивидуализма, который позволит обезопасить личность от злоупотребления власти.

Л.Т. Чихладзе

Защита прав местного самоуправления посредством конституционного судопроизводства

Право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд РФ несколько раз было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, позиция которого была кардинальной. Первоначально Конституционный Суд РФ в своем Определении от 19 марта 1997 г. № 20-О указал, что по смыслу Конституции РФ объединения граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения

общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. В ч. 2 ст. 15 Конституции РФ различаются органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права (Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О). Иными словами, органы местного самоуправления, их должностные лица не рассматривались как субъект обращения в Конституционный Суд РФ.

Однако уже к 2002 г. Конституционный Суд РФ в другом решении существенно скорректировал свою позицию. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по жалобам А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева⁴ отмечается, что не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления. Необходимо отметить, что в данном Постановлении напрямую не говорится, что у органов местного самоуправления и/или их должностных лиц есть право на обращение в Конституционный Суд РФ.

С 2003 г. с принятием Федерального закона от 5 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» категория рассматриваемых в судах дел в целом стала соответствовать основным этапам реформирования местного самоуправления: суды начали массово рассматривать дела о реформировании территориальных основ местного самоуправления, потом по формированию органов местного самоуправления, разграничению компетенции, позже по формированию финансово-экономических основ местного самоуправле-

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

ния, сейчас рассматриваются дела, связанные с объемом полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц, ответственностью за их неисполнение.

Важно отметить, что после этого органы местного самоуправления пользуются данным правом. Об этом свидетельствует, например, Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Североуральский городской округ”»⁵.

Кроме этого, следует учитывать возможность осуществления конституционного правосудия в 17 функционирующих конституционных (уставных) судах РФ. Так, ст. 83 Закона Республики Карелия «О Конституционном суде Республики Карелия»⁶ в числе прочих лиц, имеющих право на обращение, отмечает органы местного самоуправления, согласно ст. 78 правом на обращение в Конституционный Суд Республики Коми с запросом о проверке конституционности перечисленных в Конституции Республики Коми нормативных правовых актов обладают в том числе органы местного самоуправления⁷, ст. 81 Областного закона «Об Уставном суде Свердловской области»⁸ также наделяет органы местного самоуправления муниципальных образований правом на обращение в Уставной суд Свердловской области.

Постановления конституционных (уставных) судов РФ окончательны, обжалованию не подлежат и вступают в законную силу немедленно после провозглашения.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Североуральский городской округ”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК «О Конституционном суде Республики Карелия» // Собрание законодательства РК. 2004. № 7. Июль.

⁷ Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 7-РЗ «О Конституционном суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 11. Ст. 160.

⁸ Областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5. 15 дек. Ст. 930.

В.В. Долинская

Право на здоровье: проблемы реализации и защиты

Право человека на наивысший достижимый уровень здоровья признается международным правом, например Международная конвенция от 21 декабря 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации (подп. “iv” п. “e” ст. 5), Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. (ст. 25). Право на здоровье или здравоохранение признается в 115 конституциях. В шести из них говорится об обязанностях государства развивать услуги в области здравоохранения или выделять средства на нужды здравоохранения.

В Конституции РФ право на охрану здоровья и медицинскую помощь провозглашается в ст. 41. В некоторых зарубежных странах наблюдается тенденция принятия законов о правах пациентов. В ряде регионов России приняты законы о правах пациентов (например, закон Саратовской области от 14 апреля 1997 г. № 21-ЗСО «О правах пациента»). На Первом Всероссийском конгрессе пациентов в Москве 28 мая 2010 г. была принята Декларация о правах пациентов в России.

В международных и национальных документах право на здоровье рассматривается по-разному. В некоторых данное право фигурирует в общем выражении, в других внимание уделяется правам человека в отношении определенных групп населения, например, таких, как женщины и дети, лица с ограниченными возможностями.

Из общих проблем еще раз отметим серьезное сокращение доли бесплатной медицинской помощи (несмотря на провозглашенное в ч. 1 ст. 41 Конституции РФ право граждан на нее). Это подтверждается программами государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи и программами обязательного медицинского страхования.

Из проблем по группам населения акцентируем внимание на правах инвалидов, которые являются, на наш взгляд, одним из показателей социального государства.

Право на здоровье инвалидов не может быть реализовано само по себе. Оно тесно связано с отсутствием дискриминации и с другими принципами автономии личности, с участием и приобщением к социальной жизни, с доступностью, а также с равенством возможностей

и с уважением развивающихся способностей детей (ст. 3 Конвенции о правах инвалидов 2006 г.).

Люди с ограниченными возможностями сталкиваются с различными проблемами, касающимися реализации их прав на здоровье. Это, например, сложности с достигаемостью служб здравоохранения, особенно в сельских районах, ограничение доступа к недорогому лечению в рамках государственной системы здравоохранения. Также инвалиды в большей степени подвержены насилию и плохому обращению.

Общие положения о праве на здоровье тесно связаны с правами определенных групп населения. Право на здоровье конкретных социальных групп (например, инвалидов) реализуется во взаимосвязи с другими правами человека и отсутствием дискриминации.

М.В. Игнатьева

Принцип федерализма в контексте российской правовой традиции⁹

Анализируя разные исторические периоды, нельзя не отметить то, что исторические особенности и тенденции, которые характерны для формирования института федерализма, были заложены еще в Древней Руси. Характерными чертами этого института стали договорные отношения между князем и народом. Особенно сильно является то, что элементы федерализма появились раньше, чем конституция.

Достаточно важным фактором права Древней Руси является то обстоятельство, что наряду с обычаями и традициями был весьма распространен договор как источник права и регулирования отношений в обществе.

В период Московского царства происходят жесткая централизация государственной власти, существенные изменения, а именно традиционные договорные отношения между князьями и между народом и князем сменяются на полное подчинение воле князя. В связи с этим договоры отходят на второй план, а чуть позже исключаются совсем.

В более поздний период развитие института федерализма можно рассматривать через призму становления системы высшей государственной власти в Российской империи.

⁹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-03-00255 «Правовые традиции России и развитие права международных организаций: проблемы взаимовлияния».

В 1917 г. Временное правительство отрицало принципы федерализма для России, позже используя его основы в построении государства. Дальнейшее развитие принципы федерализма получили в Конституции РСФСР 1918 г.

В Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 гг. объединение республик в одно федеративное государство обеспечивалось как политической, так и юридической гарантией¹⁰.

Реформирование российской государственности на современном этапе направлено на построение модели реального федерализма, который отвечал бы историческим и правовым традициям, современному состоянию страны.

Таким образом, особенность становления российского федерализма в том, что исторический опыт, традиции и менталитет общества оказывают влияние на структуру политической власти, а также на институты, которые регулируют отношения между центром и местными территориями.

З.Ш. Матчанова

Правовые традиции России в контексте сотрудничества России с Международной организацией труда¹¹

Россией ратифицированы конвенции МОТ, посвященные политике в области занятости, основным трудовым правам человека, заработной плате, рабочему времени, времени отдыха, безопасности и гигиене труда, труду женщин и женщин-матерей, труду молодежи, упразднению наихудших форм детского труда, труду инвалидов, труду моряков, профессиональной подготовке и ориентации и др. Содержание данных конвенций соответствует внутригосударственным подходам и традициям России в трудовой сфере. Россия придает большое значение сотрудничеству с МОТ и полностью поддерживает основные программные положения и практические подходы этой организации в сфере повышения качества жизни, определяющие достойный труд как важную цель для действий на национальном уровне¹².

¹⁰ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. М., 1998. Кн. 1. С. 97.

¹¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-03-00255 «Правовые традиции России и развитие права международных организаций: проблемы взаимовлияния».

¹² Программа сотрудничества между Россией и МОТ на 2013–2016 гг. URL : <http://decentwork2012.ru/ru-agreement.jsp>

Не всегда восприятие МОТ и принимаемых ею конвенций было у нас позитивным, и это связано не только с внутренней и внешней политикой нашего государства, но и с деятельностью самой МОТ, которая на первоначальных этапах расценивалась многими странами весьма скептически. Российская Федерация является членом МОТ как страна – правопреемница СССР. Первоначально СССР являлся членом МОТ в 1934–1939 гг., вступив в нее автоматически в качестве члена Лиги Наций. Активного участия в деятельности МОТ в указанный период СССР не принимал. Когда СССР был исключен из Лиги Наций, было прекращено и его членство в МОТ. В 1954 г. СССР возобновил свое членство в МОТ, и началась непростая, но продуктивная совместная работа. Многие из того, что предлагалось СССР на Генеральной конференции труда, воспринималось в МОТ весьма конструктивно. В 1980–1990-е гг. показатели страны по уровню развития социальной сферы были крайне неблагоприятными. Международная организация труда стала привлекать внимание к необходимости ратификации нами ряда важнейших конвенций. Требовались серьезные правовые реформы¹³, которые были проведены крайне неэффективно и даже усугубили многие проблемы. На этом фоне социальные и правовые традиции, которые долго и сложно формировались в российском обществе, во многом были преданы забвению.

В 2000–2010-е гг. взаимодействие с МОТ приобрело серьезное значение для внедрения международных стандартов труда и недопущения дискриминации в сфере труда и занятий¹⁴.

М.И. Долакова

Особенности финансовой политики Российской империи второй половины XIX века

Финансовая политика является одним из направлений государственной деятельности, в котором отчетливо проявляются взаимоотношения государства с обществом и которое показывает особенности отношения власти

к народу. Специфика проводимой правительством Российской империи финансовой политики во второй половине XIX в. определялась следующими факторами:

1) отменой крепостного права, изменившей положение значительной части податного населения и повлиявшей на структуру базы налогообложения¹⁵;

2) широкомасштабными реформами середины XIX в., изменившими систему управления на центральном и местном уровнях;

3) расстройством системы финансов и значительными расходами в результате Крымской войны.

Главным направлением финансовой политики стало стремление правительства пополнить дефицитный бюджет, а также нормализовать систему денежного обращения. Отражением этой политики, а также тех проблем, которые возникали в финансовой сфере, стали программные записки министров финансов, относящиеся к пореформенному периоду¹⁶.

Характерной приметой времени применительно к финансовой сфере стали периодические финансовые кризисы, сопровождавшиеся хроническим дефицитом бюджета и расстройством денежной системы, ростом внешней и внутренней задолженности. В этих условиях актуальной задачей являлась разработка проекта реконструкции всего финансового механизма государства, проведения глубоко продуманных реформ в финансовой сфере с помощью правовых средств.

А.И. Кривенький

Значение унификации и гармонизации в современном международном частном праве для глобализации права

Современный мир существует в условиях все большего взаимовлияния и, можно сказать, взаимопроникновения в области экономики, науки и культуры. Процесс глобализации наиболее успешно реализуется в сфере международного публичного права, выполняющего в этом отношении важную интегративную роль. Однако глобальные процессы, происходящие в праве

¹³ Дорская А.А. Правовые реформы в России: типология, логика развития, критерии результативности. СПб., 2014.

¹⁴ Алешина А.В., Косовская В.А. Международно-правовые стандарты в сфере недопущения дискриминации трудящихся // Общество. Среда. Развитие. 2014. № 2. С. 95–98.

¹⁵ Пашенцев Д.А. Вопросы налогообложения в финансово-правовой мысли Российской империи // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2011. № 2. С. 29.

¹⁶ Пашенцев Д.А., Алехина Е.Л., Долакова М.И. Финансовое право Российской империи: от идей к реализации. М., 2012. С. 50.

в целом, сказываются также и на сближении внутренних систем права отдельных государств.

Важную роль, наряду с международным публичным правом, в интеграции правовых систем различных государств играет международное частное право, в котором создание единых или единообразных правовых предписаний реализуется давно. Эти феномены называются *унификация* и *гармонизация* права. Международное частное право опосредует связь частноправовых отношений с правом разных государств, обеспечивая в ходе их регулирования правовой компромисс между ними. Сближение права приобрело столь большие масштабы, что унификация рассматривается как явление глобальное и всеобъемлющее, интенсивность которого будет постоянно увеличиваться.

Создание единых и единообразных норм подчинено общим процессам нормообразования в международном и внутреннем праве. Как показывает практика, создание таких предписаний наиболее эффективно осуществляется через различного рода международные организации, органы и конференции и предполагает широкие кодифицированные работы, затрагивающие обширные комплексы правовых норм.

Е.М. Павленко

Роль международных пактов о правах человека в формировании культуры прав человека

В 2016 г. исполняется 50 лет с момента разработки и принятия двух важнейших международных актов, вошедших вместе с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. в Международный билль прав человека: Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Данные международные договоры были приняты 16 декабря 1966 г. и позднее дополнены факультативными протоколами. Это событие имело революционное значение. В связи с этим знаковый юбилей данных международных стандартов сегодня дает хороший повод для обсуждения роли, которую они продолжают играть в прогрессивном развитии международного сообщества и процессе формирования универсальной культуры прав человека.

Россия является государством – участником пактов, признает контрольный механизм в виде двух договорных органов – Комитета по правам человека и Комитета по экономическим, соци-

альным и культурным правам – и в целом выполняет обязательства по представлению в указанные выше комитеты периодических докладов государства о соблюдении прав и свобод, закрепленных в пактах. Однако Россия так и не ратифицировала Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни, от 15 декабря 1989 г., так же, как и Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах от 10 декабря 2008 г.

Международные пакты имеют ключевое значение для современной международной и национальной практики поощрения, соблюдения и защиты прав и свобод человека. От активной популяризации положений пактов зависит продвижение гуманистических идей, утверждение ценности человеческой жизни и свободы в любом обществе и государстве.

Ю.В. Куракина

Право на образование в системе прав и свобод человека

Система прав человека предполагает взаимодействие ее составных частей в различных аспектах, в результате чего каждое право характеризуется уникальным сочетанием свойств, качеств, признаков. Право на образование в системе прав человека занимает особое место, его многоплановость объясняется общественной значимостью сферы, в которой оно существует.

Право на образование является *условием* достойного существования личности в семье, обществе и государстве, *возможностью* активной социализации индивида, *требованием* признания за человеком его интеллектуальных, творческих, профессиональных потребностей, а также *гарантией* развитого, стабильного, благополучного общества и государства.

Характеризуя право на образование как *личное право*, можно говорить о его естественном характере, который объясняется врожденной потребностью человека мыслить, развиваться, творить, передавать свои знания следующим поколениям. Такое право государство должно не устанавливать, а признавать, гарантировать и всеми способами содействовать его реализации.

Право на образование в полной мере может быть представлено и как *социальное право*, представляющее собой возможность получе-

ния образования разного уровня и направленности каждым человеком, находящимся на территории государства.

Право на образование как *культурное право* представляет собой возможности человека в сфере научной и культурной жизни и имеет особую значимость не только для конкретного человека, но и для общества в целом, поскольку отвечает за всестороннее духовное развитие.

Таким образом, право на образование может быть представлено как личное, социальное, культурное право и относится к тем правам человека, которые, как правило, в классификациях не существуют в чистом виде, так как соединяют в себе множество факторов, в том числе влияющих на их реализацию.

Н.С. Шутикова

**К вопросу об исполнении наказания
в виде лишения свободы в контексте
положений Международного пакта
о гражданских и политических правах**

Результатом международного сотрудничества в области борьбы с преступностью стало принятие международно-правовых стандартов, обобщающих мировой опыт уголовно-исполнительной практики и определяющих направления развития, совершенствования национального законодательства и правоприменения в области исполнения наказания и обращения с заключенными.

Взаимосвязь национального уголовно-исполнительного законодательства и международно-правовых актов в отношении заключенных проявляется в установлении приоритета международно-правовых норм. Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – Пакт) является универсальным международным актом, содержащим нормы-принципы, его положения обязательны для соблюдения в Российской Федерации, включая и вопросы регулирования отбывания наказания в виде лишения свободы.

Принципиальное значение для законодательства РФ и практики его применения имеет создание необходимых условий содержания осужденных и обращения с ними, которые в полной мере должны способствовать уважению личности осужденного и сохранению его человеческого достоинства. Именно поэтому нормы Пакта стали основой для реализации и развития российского уголовно-исполнительного законодательства в части:

– принципов гуманизма, равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний, рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием (ч. 1 ст. 2 Пакта и ст. 8, 10 УИК РФ, ст. 7 Пакта и ст. 12 УИК РФ, ч. 1, 3 ст. 10 Пакта и ст. 8 УИК РФ, ст. 26 Пакта и ст. 8, 10 УИК РФ);

– условий для обеспечения и осуществления прав и свобод осужденных к лишению свободы, в особенности свободы совести и свободы вероисповедания осужденных, их привлечения к труду (ст. 7 Пакта и ст. 12 УИК РФ, ч. 1, 3 ст. 18 Пакта и ст. 14 УИК РФ, ст. 26 Пакта и ст. 8, 10 УИК РФ);

– вопросов установления содержания средств исправления осужденных: режима, воспитательной работы, общественно полезного труда, получения общего образования и профессиональной подготовки, общественного воздействия (п. “а”, “b” ч. 3 ст. 8 Пакта и ст. 103 УИК РФ, подп. “Г” и “iv” п. “с” ч. 3 ст. 8 Пакта и ст. 103, 106 УИК РФ, ч. 3 ст. 10 Пакта и ст. 8, 9, 80, 82 УИК РФ).

Е.В. Питько

**Право на справедливые
и благоприятные условия труда:
имплементация международных стандартов
и практика реализации в России**

Одним из международных стандартов труда, предусмотренных Всеобщей декларацией прав человека (далее – Декларация) является право на справедливые и благоприятные условия труда. Международное право не предлагает точной формулировки содержания справедливых и благоприятных условий труда, но некоторое представление о праве на такие условия можно составить, рассмотрев положения ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт).

К справедливым условиям труда можно отнести вознаграждение за труд, в том числе требование равного вознаграждения за труд равной ценности, без различий (дискриминации) и одинаковых возможностей продвижения в работе исключительно на основании трудового стажа и квалификации. Вопрос о справедливом вознаграждении за труд является дискуссионным. В некоторых странах

стороны трудовых отношений сами устанавливают размер заработной платы в договоре и, следовательно, такая заработная плата считается справедливой. В Российской Федерации принцип свободы определения условий трудового договора применительно к определению размера заработной платы законодательно ограничен установленным минимальным размером оплаты труда. Принцип справедливости заработной платы обеспечивается ст. 134, 136, 138, 234 ТК РФ. При приеме на работу должны учитываться только квалификация и трудовой стаж работника, т. е. женщинам гарантируются условия труда, включая заработную плату, не хуже тех, которыми пользуются мужчины (ст. 2, 3 и 64 ТК РФ). Данная гарантия не означает, что условия труда работников-мужчин можно ухудшать. Равноправие полов в трудовых отношениях защищено положениями п. 1 ст. 23 Декларации и абз. 1 ст. 7 Пакта.

При возникновении разногласий между сторонами трудовых отношений в оценке вопроса о справедливости оплаты труда спор может быть рассмотрен судом. При этом необходимо учитывать, что ст. 7 Пакта закрепляет право не только на справедливый размер заработной платы, но и сам факт ее наличия при выполнении прочих условий, указанных ранее.

Следовательно, невыплата или задержка заработной платы может быть квалифицирована не только как нарушение абз. 7 ст. 2 ТК РФ, ст. 5.27 КоАП РФ, ст. 145.1 УК РФ, но и как нарушение международных стандартов, изложенных в ст. 7 Пакта и закрепляющих право человека на справедливые условия труда.

В.Р. Гаипова

**Местное самоуправление
как элемент взаимодействия
государства и личности**

Проблема взаимодействия государства и личности преследует человека издавна, а для

нашей страны этот вопрос актуален как никогда ввиду необходимости преодоления отголосков пережитого страной тоталитарного политического режима.

В истории человечества можно проследить варьирующийся путь развития взаимоотношений этих субъектов. Тем не менее в ней прослеживается усиливающаяся роль общества и второстепенность в общественной жизни государства. Идея участия общества в управлении государственными делами способствовала децентрализации власти и появлению местного самоуправления.

На сегодняшний день местное самоуправление – это связующее звено между государством и обществом, а значит, между государством и личностью. Местное самоуправление в России – это форма народовластия, осуществляемая на местном уровне и решающая вопросы местного значения. Следует подчеркнуть, что власть эта осуществляется гражданами, лишь проживающими в границах муниципального образования. Таким образом, роль местного самоуправления при взаимодействии государства и личности заключается в предоставлении наибольшего объема прав и возможностей обществу для управления этим государством. Несмотря на то, что местное самоуправление на стороне народа, ему присущ государственный характер, поскольку невозможно выполнить возложенные на него функции, опираясь лишь на силу общественного мнения. Ввиду этого можно говорить о двойственном характере местного самоуправления.

Местное самоуправление является важнейшим звеном в процессе организации социально-государственных отношений. Представляя собой связующее звено между государством и личностью, местное самоуправление ставит перед собой задачу предоставить обществу полноценную реализацию прав человека по управлению государством и решает вопросы местного значения, пользуясь поддержкой государства.

*Обзор подготовил доктор юридических наук, профессор Дмитрий Алексеевич Пащенко,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Юридического института Московского городского
педагогического университета*

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Бочкарев Сергей Вадимович – доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена, кандидат юридических наук.

E-mail: pkb-spb@yandex.ru

Бреев Александр Владимирович – старший преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции.

E-mail: v.yu.larin@yandex.ru

Буравлев Юрий Михайлович – доцент кафедры финансового, административного права и основ правоведения Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук, доцент.

E-mail: umb50@mail.ru

Гайдук Сергей Леонидович – доцент кафедры теории и истории государства и права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук.

E-mail: tgp.ryazan@gmail.com

Гаипова Вероника Рустамовна – аспирант кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов, ассистент кафедры теории и истории государства и права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина.

E-mail: veronika.gaipova@gmail.com

Гешелин Михаил Ильич – научный консультант АНО «Ярославский центр экономического и налогового просвещения», кандидат юридических наук.

E-mail: migeshelin@yandex.ru

Гречкина Ольга Владимировна – профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: grechkina74@rambler.ru

Долакова Макка Исрапиловна – доцент Казанского (Приволжского) федерального университета, кандидат исторических наук.

E-mail: makka7@mail.ru

Долинская Владимира Владимировна – профессор кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: civilVVD@yandex.ru

Дорская Александра Андреевна – заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: adorskaya@yandex.ru

Ефанов Сергей Иванович – доцент кафедры административного права и административной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

E-mail: v.yu.larin@yandex.ru

Захарцев Сергей Иванович – профессор кафедры теории и истории государства и права Московского государственного университета технологии управления имени К.Г. Разумовского, доктор юридических наук.

E-mail: Sergeyivz@yandex.ru

Зырянов Александр Иванович – профессор кафедры гражданского права и процесса Академии ФСИН России, судья Верховного Суда РФ в отставке, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации.

E-mail: apu-fsin@mail.ru

Игнатьева Марина Валерьевна – доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена, кандидат юридических наук, доцент.

E-mail: imarina@mail.ru

Прошников Денис Владимирович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук, доцент.

E-mail: tgp.ryazan@gmail.com

Каинов Александр Сергеевич – старший прокурор отдела по надзору за исполнением природоохранного законодательства управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Краснодарского края.

E-mail: kainov-aleksandr@mail.ru

Карева Алла Викторовна – доцент кафедры теории и истории государства и права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат исторических наук.

E-mail: nadegdaavk@ya.ru

Клименко Оксана Алексеевна – сотрудник факультета подготовки следователей Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова.

E-mail: oksikgol@mail.ru

Князьков Александр Александрович – ассистент кафедры уголовного права и криминологии Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова, кандидат юридических наук.

E-mail: alknyazkov@mail.ru

Кривенький Александр Иванович – заведующий кафедрой международного права и прав человека Московского городского педагогического университета, доктор исторических наук, профессор.

E-mail: KrivenkiiAI@mgpu.ru

Кулешова Наталья Николаевна – заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук, доцент.

E-mail: n.kuleshova@rsu.edu.ru

Куракина Юлия Владимировна – доцент кафедры международного права и прав человека Московского городского педагогического университета, кандидат юридических наук.

E-mail: KurakinaUV@mgpu.ru

Лазарев Андрей Иванович – соискатель кафедры гражданского права и процесса Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина.

E-mail: andlaz@mail.ru

Ларин Виктор Юрьевич – преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, аспирант кафедры уголовного права и процесса Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, подполковник полиции.

E-mail: v.yu.larin@yandex.ru

Лебедева Елена Николаевна – доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

E-mail: sergelennik@yandex.ru

Мамитова Наталия Викторовна – профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук.

E-mail: nvmamitova@mail.ru

Матчанова Зоя Шарифовна – старший преподаватель кафедры международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена.

E-mail: matchanova-zoya@mail.ru

Мечетина Татьяна Александровна – декан юридического факультета Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук.

E-mail: t.mechetina@rsu.edu.ru

Мирзоев Ашурали Кенджаевич – научный сотрудник Научно-исследовательского института Таджикского национального университета, соискатель кафедры теории и истории государства и права Таджикского национального университета.

E-mail: m.ashurali@mail.ru

Павленко Евгения Михайловна – доцент кафедры международного права и прав человека Московского городского педагогического университета, кандидат юридических наук.

E-mail: PavlenkoEM@mgpu.ru

Пашенцев Дмитрий Алексеевич – профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: dp-70@mail.ru

Питько Елена Вадимовна – старший преподаватель кафедры международного права и прав человека Московского городского педагогического университета.

E-mail: PitkoEV@mgpu.ru

Побежимова Нелли Ивановна – профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор.

E-mail: igit99@rambler.ru

Попова Анна Владиславовна – профессор кафедры теории государства и права имени Г.В. Мальцева Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры теории и истории государства и права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, кандидат философских наук, доцент.

E-mail: anna0710@yandex.ru

Романова Ирина Николаевна – декан юридического факультета Московского университета имени С.Ю. Витте (филиал в г. Рязани), кандидат юридических наук.

E-mail: Vip_IrinaRomanova@list.ru

Рыбаков Валентин Вячеславович – старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России, кандидат юридических наук.

E-mail: rva945@yandex.ru

Рыбаков Вячеслав Александрович – профессор кафедры гражданского права и процесса Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: rva945@yandex.ru

Сальников Виктор Петрович – главный редактор журнала «Юридическая наука: история и современность», заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: Fonduniver@bk.ru

Себельдина Дарья Вадимовна – соискатель кафедры правового обеспечения рыночной экономики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: pore@migsu.ranepa.ru

Сидорова Светлана Андреевна – заведующая кафедрой финансового, административного права и основ правоведения Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук.

E-mail: s.sidrova@rsu.edu.ru

Соловьев Олег Геннадиевич – доцент кафедры уголовного права и криминологии Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова, кандидат юридических наук.

E-mail: olegsol1961@yandex.ru

Трыканова Светлана Анатольевна – доцент кафедры конституционного и муниципального права Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат исторических наук.

E-mail: Svetlana.trykanova@gmail.com

Честнов Илья Львович – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: gpdprokuror@rambler.ru

Чихладзе Леван Теймуразович – заведующий кафедрой муниципального права Российского университета дружбы народов, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного областного университета, доктор юридических наук.

E-mail: levanbook@gmail.com

Шутикова Наталья Сергеевна – старший преподаватель кафедры международного права и прав человека Московского городского педагогического университета.

E-mail: ShutikovaNS@mgpu.ru

Юсупов Виталий Андреевич – заведующий кафедрой административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

E-mail: viesp@viesp.ru

ПРАВИЛА ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ В ЖУРНАЛЕ «ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА»

Статья предоставляется в электронном виде, файл в формате Microsoft Office Word, шрифт Times New Roman, кегль 14, интервал 1,5, абзац автоматический 1,25 мм, сноски автоматические постраничные, кегль 12, поля 2,0 см.

Минимальный размер статьи – 12 страниц.

К статье прилагаются:

- а) аннотация статьи (4–5 строк) и ключевые слова,
- б) сведения об авторе, в том числе: ФИО (полностью), ученая степень, ученое звание, место работы (учебы), должность, контактные данные: адрес с указанием почтового индекса, контактный телефон, E-mail.

Название статьи, аннотация, ключевые слова, информация об авторе предоставляются на русском и английском языках.

Статьи следует направлять по адресу электронной почты: jur-science@mail.ru

Все рукописи в обязательном порядке рецензируются в соответствии с установленным порядком.

После принятия статьи к публикации автору направляется по электронной почте счет на оплату соответствующих услуг.

Стоимость публикации составляет 900 рублей за одну страницу текста (включает в себя стоимость авторского экземпляра журнала, а также почтовые расходы).

Статьи ученых, имеющих «Индекс Хирша без учета самоцитирования» 10 и более (по данным системы РИНЦ), или «Индекс Хирша» 5 и более (по данным системы Scopus) публикуются бесплатно (в пределах 12 страниц, без соавторства, не более двух статей в год).

Автору высылается один бесплатный экземпляр журнала.

При публикации статьи в журнале автор передает издательству право на распространение статьи (включая информацию об авторе) любым способом (размещение на сайте журнала, в научных электронных библиотеках, в справочно-правовых системах и т.п.) без выплаты автору вознаграждения.

Данное предложение является публичной офертой в соответствии со ст. 437 Гражданского кодекса Российской Федерации.

ПОРЯДОК РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ РУКОПИСЕЙ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ «ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА»

1. Настоящий Порядок рецензирования рукописей, предоставляемых для публикации в журнале «Юридическая наука» (далее – Порядок) определяет порядок рецензирования рукописей научных статей, обзоров, отзывов и рецензий, предоставляемых авторами для публикации в журнале «Юридическая наука» (далее – Журнал).

2. Каждая рукопись, поступившая в редакцию Журнала, обязательно проходит процедуру рецензирования.

3. Рукопись, поступившая в редакцию Журнала, рассматривается главным редактором на предмет ее соответствия профилю Журнала, требованиям к оформлению и направляется на рецензирование специалисту.

4. По общему правилу рецензирование осуществляет один из членов редакционной коллегии – специалист по тематике рецензируемых материалов, имеющий за последние три года научные публикации по тематике рецензируемой рукописи. В целях более эффективной экспертной оценки рукописей редакция имеет право привлекать внешних рецензентов – специалистов по тематике рецензируемых материалов (докторов или кандидатов наук, в том числе специалистов-практиков, имеющих за последние три года научные публикации по тематике рецензируемой рукописи).

5. Рецензенты уведомляются о том, что процедура рецензирования является конфиденциальной. Рецензентам не разрешается делать копии статей и передавать их третьим лицам.

6. Рецензирование проводится конфиденциально для авторов статей. Рецензия предоставляется автору рукописи по его письменному запросу без подписи и указания фамилии, должности, места работы рецензента.

7. Сроки рецензирования рукописей:

7.1. Главный редактор Журнала рассматривает предоставленную к публикации рукопись в соответствии с п. 3 Порядка в течение семи дней с момента ее предоставления в редакцию.

7.2. Рецензирование рукописи специалистом осуществляется в течение четырнадцати дней с момента предоставления ему рукописи главным редактором.

7.3. В сроки, указанные в подп. 7.1 и 7.2 Порядка, не включаются выходные и праздничные дни, установленные действующим законодательством Российской Федерации.

7.4. По согласованию редакции и рецензента рецензирование рукописи может производиться в более короткие сроки с целью рационального формирования редакторского портфеля.

8. Содержание рецензии:

8.1. Рецензия должна содержать экспертную оценку рукописи по следующим параметрам:

- 8.1.1. Соответствие содержания рукописи ее названию,
- 8.1.2. Актуальность темы исследования,
- 8.1.3. Научная новизна полученных результатов,
- 8.1.4. Целесообразность публикации рукописи, с учетом ранее выпущенной по данному вопросу литературы,
- 8.1.5. подача материала (язык, стиль, полнота и логика изложения),
- 8.1.7. Законность и обоснованность заимствований.
- 8.2. Рецензент вправе дать рекомендации автору по улучшению рукописи. Замечания и пожелания рецензента должны быть объективными и принципиальными, направленными на повышение научного уровня рукописи.
- 8.3. В заключительной части рецензии должно содержаться одно из следующих решений:
 - 8.3.1. Рекомендовать принять рукопись к публикации в Журнале,
 - 8.3.2. Рекомендовать принять рукопись к публикации в Журнале с внесением технической правки,
 - 8.3.3. Рекомендовать принять рукопись к публикации в Журнале после устранения автором замечаний рецензента (с последующим направлением на повторное рецензирование тому же рецензенту),
 - 8.3.4. Рекомендовать отказать в публикации рукописи в Журнале по причине несоответствия ее научного уровня или иных критериев требованиям, предъявляемым к соответствующим рукописям.
9. В случае принятия рецензентом решения, указанного в подп. 8.3.3 Порядка, доработанная (переработанная) автором рукопись повторно направляется на рецензирование. В случае, если рецензент при повторном рецензировании принимает аналогичное решение, рукопись считается отклоненной и более не подлежит рассмотрению редакцией Журнала.
10. В случаях принятия рецензентом решений, указанных в подп. 8.3.2–8.3.4 Порядка, текст рецензии направляется автору рукописи.
11. Окончательное решение о принятии рукописи к публикации в Журнале принимает главный редактор на основании рецензии.
12. Оригиналы рецензий хранятся в редакции Журнала в течение пяти лет с момента их подписания рецензентом.
13. В течение срока, установленного п. 12 Порядка, копия рецензии предоставляется в Министерство образования и науки Российской Федерации в случае поступления в редакцию Журнала соответствующего запроса.

Редактор *Алексеев Кирилл Васильевич*
Корректор *Смурова Надежда Васильевна*
Верстка *Алексеев Кирилл Васильевич*

Отпечатано в ООО «Издательство «Концепция»
390044, г. Рязань, ул. Крупской, д. 17, корп. 1
Тел. 8-800-250-73-02

