

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени А. С. ПУШКИНА**

Юридический факультет

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический
межрегиональный журнал
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

№ 4 (34)

2013

УДК 34
ББК 67

Ленинградский юридический журнал
№ 4 (34)

Редакционная коллегия:

В. Н. Скворцов (гл. редактор)

*В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. Ю. Гришин (отв. секретарь),
Д. А. Макаров, М. Ю. Павлик, В. Г. Павлов, Е. В. Слепченко, А. В. Стремоухов*

Редакционный совет:

*Н. А. Васильчикова, С. В. Кабышев, Г. Н. Комкова, А. С. Подшибякин,
И. Ф. Покровский, В. Ф. Попондопуло, В. Б. Романовская, Д. А. Смирнов,
Ю. Б. Шубников*

Журнал издается четыре раза в год.
Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:
ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

Адрес редакции:
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10
тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru
Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>

Полнотекстовая версия номеров журнала,
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.
доступны на сайте www.elibrary.ru

ISSN 1813-6230

© Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
© «Ленинградский юридический журнал»

Содержание

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<i>А. С. Верхогляд</i>	
Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767)	9
<i>Л. И. Гущина, Е. П. Пустовая</i>	
Государственный совет как важнейший орган государственной власти в начале XIX в.	15
<i>А. В. Дашин</i>	
Обычное право и правовые обыкновения: проблемы классификации и соотношения	21
<i>Т. А. Желдыбина</i>	
Сравнительное законоведение как средство гармонизации российского законодательства	27
<i>Д. В. Кудрякова</i>	
Деятельность избирательных комиссий в Советском государстве	33
<i>Г. П. Курдюк</i>	
К вопросу о дифференциации древнеримского права	39
<i>О. В. Лепешкина, Е. Б. Лепешкин</i>	
Современные тенденции реализации государственной политики в сфере защиты прав потребителей	46
<i>А. А. Михайлик</i>	
Развитие пенитенциарной системы России во второй половине XIX в.	53
<i>Ю. В. Недилько</i>	
Формирование толкования правовых норм в Древнем Риме	60
<i>Л. П. Рассказов, Г. А. Мантул</i>	
Специализированные суды по экономическим спорам в дореволюционной России	65
<i>Л. П. Рассказов</i>	
Сходство и различие российской правовой системы и романо-германской правовой семьи	76
<i>Л. П. Рассказов, И. Б. Хаконова</i>	
Формирование законодательной базы в сфере социального страхования рабочих промышленных предприятий России в конце XIX – начале XX в. ...	85

<i>О. Л. Рассказов</i>	
Становление коммерческих юридических лиц в период перестройки	97
<i>Е. Н. Тонков</i>	
История формирования английской доктрины толкования закона.....	103
<i>Э. Р. Хисамов</i>	
Особенности правовой природы федеральных законов о ратификации международных договоров: теоретико-правовой анализ	114
КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО	
<i>С. В. Безуглов</i>	
Трансформация отношений между государством и религиозными объединениями в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»	123
<i>Е. С. Бутурлина, А. В. Митрясова</i>	
Принципы конституционного судопроизводства: понятие, система и значение	133
<i>Л. В. Бутько</i>	
Конституция как юридический инструмент воплощения идей конституционализма	140
<i>К. Н. Княгинин</i>	
Земельно-территориальная структура ФРГ: стабильность по спирали	151
<i>А. В. Красницкая</i>	
Конституционно-правовые основы и практика выборов высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации	168
<i>Н. В. Михалёва</i>	
Местное самоуправление в Германии	177
<i>О. О. Попова</i>	
К вопросу о статусе доверенных лиц Президента Российской Федерации .	186
<i>М. С. Савченко</i>	
Правовые основы и особенности реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии	196
<i>Л. Ю. Свистунова</i>	
Правовое регулирование проведения выездных и совместных парламентских слушаний палатами Федерального Собрания Российской Федерации	203

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Н. А. Грешинова

Формы закрепления принципа состязательности в уголовном процессе 211

Е. В. Елифанова

Общественная опасность преступлений
в сфере медицинского страхования 218

Е. М. Павлик

Уголовная ответственность за угон и хищения транспортных средств:
вопросы разграничения и квалификации..... 226

Т. Е. Павлисова

Предмет уголовно-процессуального регулирования как фактор,
обуславливающий специфику принудительных средств
в уголовном процессе..... 232

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Г. А. Мантул

К вопросу о праве собственности юридического лица 244

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Е. Г. Петренко

Правовые аспекты и особенности вступления России
и постсоциалистических стран в ВТО 253

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

А. В. Иволжатов

Правовое регулирование участия объединений юридических лиц
в финансовых правоотношениях: постановка проблемы 259

А. С. Подшибякин, А. А. Пилипенко

Понятие и правовые свойства системы принципов финансового права..... 265

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Р. Е. Булат, Г. П. Чепуренко

Профессиональный стандарт как нормативная база
при аттестации персонала 277

Сведения об авторах 283

**LENINGRADSKIY
JURIDICAL
JOURNAL**

Scientific-theoretical and informative-practical journal

**№ 4 (34)
2013**

CONTENT

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

A. S. Verkhoglyad

Legal status of the deputies of «The commissions about ulozhenie» (1767).....9

L. I. Guschina, E. P. Pustovaya

State Council as the major public authority at the beginning of the XIX century..15

A. V. Dashin

Common law and legal usage: problems of classification and ratio.....21

T. A. Zheldybina

Comparative jurisprudence as means of harmonization of Russian legislation.....27

D. V. Kudryakova

Activity of election commissions in the Soviet state.....33

G. P. Kurdyuk

To a question of differentiation of the ancient Roman right.....39

O. V. Lepeshkina, E. B. Lepeshkin

Current trends of realization of a state policy in the sphere of protection
of the consumers rights.....46

A. A. Mikhaylik

Development of penal system in Russia in the second half of the XIX century.....53

Y. V. Nedilko

Formation of interpretation of law rules in Ancient Rome.....60

L. P. Rasskazov, G. A. Mantul

Specialized courts on economic disputes in pre-revolutionary Russia.....65

<i>L. P. Rasskazov</i>	
Similarity and distinction of the Russian legal system and Romano - German legal family.....	76
<i>L. P. Rasskazov, I. B. Hakonova</i>	
Formation of legislative base in the sphere of social insurance of the working industrial facilities in Russia at the end of XIX – the beginning of the XX century.....	85
<i>O. L. Rasskazov</i>	
Formation of commercial legal entities during perestroika.....	97
<i>E. N. Tonkov</i>	
History of formation of English doctrine of law interpretation.....	103
<i>E. R. Hisamov</i>	
Features of the legal nature of federal laws on ratification of international treaties: theoretical and legal analysis.....	114
CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW	
<i>S. V. Bezuglov</i>	
Transformation of the relations between the state and religious associations in the new Federal law «About education in the Russian Federation».....	123
<i>E. S. Buturlina, A. V. Mitryasova</i>	
Principles of the constitutional legal proceedings: concept, system and value....	133
<i>L. V. But'ko</i>	
Constitution as a legal tool of realization of the constitutionalism ideas.....	140
<i>K. N. Knyagin</i>	
Land and territorial structure of Germany: spirally stability.....	151
<i>A. V. Krasnitskaya</i>	
Constitutional and legal bases and practice of elections of the highest official in subjects of the Russian Federation.....	168
<i>N. V. Mikhaleva</i>	
Local government in Germany.....	177
<i>O. O. Popova</i>	
To a question of the status of authorized representatives of the President of the Russian Federation.....	186

<i>M. S. Savchenko</i>	
Legal bases and features of realization of the forms of direct democracy by the population of municipalities.....	196
<i>L. Yu. Svistunova</i>	
Legal regulation of carrying out exit and joint parliamentary hearings by chambers of Federal Assembly of Russia.....	203
CRIMINAL LAW AND CRIMINAL TRIAL	
<i>N. A. Greshnova</i>	
Forms of fixing of the adversarial principle in criminal trial.....	211
<i>E. V. Epifanova</i>	
Public danger of crimes in the sphere of medical insurance.....	218
<i>E. M. Pavlik</i>	
Criminal liability for stealing and plunder of vehicles: questions of differentiation and qualification.....	226
<i>T. E. Pavlisova</i>	
Subject of criminal procedure regulation as a factor causing specifics of compulsory means in criminal trial.....	232
CIVIL LAW	
<i>G. A. Mantul</i>	
To a question of the property right protection of the legal entity.....	244
INTERNATIONAL LAW	
<i>E. G. Petrenko</i>	
Legal aspects and features of the entry of Russia and the post-socialist countries in the WTO.....	253
FINANCIAL RIGHT	
<i>A. V. Ivolzhatov</i>	
Legal regulation of participation of associations of legal entities in financial legal relationship: formulation of the problem.....	259
<i>A. S. Podshibyakin, A. A. Pilipenko</i>	
Concept and legal properties of system of the principles of the financial right...	265
EDUCATIONAL RIGHT	
<i>R. E. Bulat, G. P. Chepurenko</i>	
Professional standard as regulatory base at the certification of the staff.....	277
<i>About authors</i>	283

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 34(091)(47)«1767»

А. С. Верхогляд

Правовой статус депутатов «Комиссии об уложении» (1767)

В статье освещаются вопросы становления правового статуса депутата выборного органа Российской империи, анализируются депутатские цензы для каждого сословия, гарантии обеспечения независимости осуществления депутатских полномочий.

This paper highlights the issues of formation of the legal status of a deputy elected body of the Russian Empire, analyzed deputy qualifications for each class, the guarantee of the independence of the parliamentary powers.

Ключевые слова: депутат, сословные выборы, представительство, депутатский ценз, ответственность.

Key words: members, class elections, representation, deputy qualifications, responsibility.

О начале правовой регламентации статуса депутатов представительных органов власти можно говорить со второй половины XVIII в., когда процедура избрания в выборные органы впервые получает юридическое оформление.

Большое значение в этот период имели выборы и деятельность «Комиссии об уложении» (1767), которая создавалась как государственный орган для упорядочения законодательства. С целью переработки законодательства необходимо было выявить реальные общественные потребности в законах, что могло сделать только некое представительное собрание от всех сословий и социальных групп. Манифестом Екатерины II от 14 декабря 1766 г. «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборах в оную депутатов»¹ был определен способ формирования комиссии посредством включения в нее представителей разных сословий «не только для того, чтобы от них выслушать нужды

© Верхогляд А. С., 2013

¹ ПСЗ. Т. XVII. № 12801.

и недостатки каждого места, но и допущены они быть имеют в Комиссию, которой дадим Наказ для заготовления проекта нового Уложения»².

Нормативный акт содержал введение и несколько частей, называемых буквами (Буква А, ... Буква Д), касающихся вопросов формирования Уложенной комиссии. В состав комиссии входили: по одному депутату от центральных государственных органов (Сената, Синода, всех коллегий и главных канцелярий), от каждого уезда, от жителей каждого города, от одноквартальных каждой провинции, «от пахотных солдат и разных служб служилых людей и прочих ландмилицию³ содержащих», от государственных крестьян, «от неkochующих народов..., какого б они закона ни были», от «ясачных крестьян» каждой провинции⁴. Число казачьих депутатов заранее определено не было, а предоставлялось на усмотрение начальства: «от казачьих войск и от войска Запорожского надлежит тем высшим командам, где они ведомы, прислать потребное число депутатов»⁵. В выборах депутатов не участвовали частновладельческие и дворцовые крестьяне, армия и флот, а также духовенство (если не считать представителем сословия правительственного депутата от Синода). Таким образом, в комиссии были представлены правительственные учреждения, свободные сословия и инородческие племена. Согласно Букве Г Обряда городских выборов в них участвовали все домохозяева «каковыми могли быть лица всякого звания»⁶.

Выборы в Комиссию об уложении прошли весной 1767 г. Дворянские депутаты избирались на уездных собраниях, городские – на городских, сельские – по трехзвенной системе, казачьи – от полка. Было избрано 564 депутата, при этом количественное распределение представительства не соответствовало численности представленных групп. Больше всего депутатов было представлено от городов – 39 %, в то время как городские жители не составляли и 5 % всего населения империи. Пропорциональное отношение представительства по сословиям выглядело следующим образом: правительственные учреждения – 5 %; дворянство – 30 %; города – 39 %; сельские обыватели – 14 %; казаки, инородцы, остальные классы – 12 %⁷.

Важнейшим нововведением Манифеста 1766 г. было то, что впервые законодательное закрепление получил статус депутата выборного ор-

² ПСЗ. Т. XVII. № 12801.

³ Ландмилиция – специальные войска для охраны юго-восточных степных границ России (1713–1769 гг.)

⁴ ПСЗ. Т. XVII. № 12801. Буква А.

⁵ Там же.

⁶ ПСЗ. Т. XVII. № 12801.

⁷ *Ключевский В.О.* Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 79.

гана, что важно для обеспечения эффективного представительства интересов избирателей.

Отдельно для каждого сословия устанавливался депутатский ценз. Дворянскими депутатами могли быть избиратели всякого чина и звания, даже не служащие, но обязательно «честного и незазорного поведения и не бывшие ни в каких штрафах, подозрениях и явных пороках»; городскими депутатами – «не банкротные»⁸ и тоже не бывшие в штрафах, подозрениях и явных пороках. Крестьянский представитель должен был, помимо имущественного ценза, удовлетворять подобному же требованию: «не быть в наказаниях, подозрениях, ябедах и явных пороках, но доброго и незазорного поведения». Следует отметить, что законодательное закрепление морально-нравственного ценза гарантировало, что избранными могли быть только те лица, которым доверяли избиратели, что повышало авторитет выборных органов. Несоответствие избранного лица морально-нравственному цензу являлось основанием к отмене произведенных выборов. Так, например, депутат Комиссии об уложении Одоевского уезда Н.И. Ботвинов, избранный от дворянства, по предписанию Сената не мог быть депутатом, так как о нем было известно, что, во-первых, в 1753 г. его мать подавала челобитную жалобу в Юстиц-коллегию, где обвиняла сына в «непочтении к ней и разграблении пожитков» и, во-вторых, на него были поданы многочисленные исковые челобитные в местную воеводскую канцелярию. Несмотря на то что мать его простила и забрала челобитную, а жалобы дворян не подтвердились, Сенат предписал дворянам Одоевского уезда избрать другого депутата⁹.

По возрасту дворянские депутаты не могли быть моложе двадцати пяти лет, а от крестьян – не моложе тридцати, кроме того, им предъявлялось еще одно условие: быть женатыми и иметь детей. Можно уверенно предположить, что последнее требование было, среди прочего, своеобразной гарантией «незазорного поведения». Для Манифеста вообще характерно сочетание норм, устанавливающих определенные требования к депутату, с нормами, служащими обеспечением данных требований.

Депутатам Екатерининской комиссии было назначено жалование: дворянам по 400 р., городовым по 122, всем прочим по 37 р. в год. Народным представителям были высочайше пожалованы и особые привилегии – неприкосновенность личности и имущества с освобождением от смертной

⁸ Банкротный – неплательщик, несостоятельный / Толковый словарь великорусского языка Владимира Даля. СПб., 1882. Т. 1. С. 46.

⁹ *Литинский М.А.* Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журн. М-ва народного просвещения. Ч. ССЛІ. 1887.

казни, пыток и телесных наказаний. Таким образом, Манифестом Екатерины II введена норма ограниченной неприкосновенности выборного должностного лица, ставшая впоследствии важной гарантией обеспечения независимости осуществления его полномочий. Более того, за преступления против выборного должностного лица нормативный акт устанавливал более строгую ответственность: «Кто же на депутата нападет, ограбит, прибьет или убьет, тому учинить вдвое того, что в подобных случаях обыкновенно». Эта норма также была направлена на обеспечение возможности объективного исполнения должностным лицом своих обязанностей. Можно сделать вывод о том, что Манифест предоставлял депутатам «Комиссии об уложении» весьма большие преимущества, причем на внесловной основе. Вместе с тем им запрещалось «употреблять при сем ненавистную мзду и лихоимство», в случае нарушения этого запрета на депутатов налагалось «законное взыскание».

Депутат с согласия Екатерининской комиссии был вправе передать свои полномочия, включая и все депутатские преимущества, другому лицу – «лишь бы человек от него представляемый был без порицания и таков, каков требуется быть депутатом». Для депутатов изготавливались специальные знаки, которые они должны были носить, «дабы члена Комиссии о Уложении узнать можно было». Эти знаки оставались им на всю жизнь. Депутаты, которые не знали русского языка, должны были «привести с собою толмачей» (переводчиков).

Депутатам давались указы, в которых излагались общие нужды, желания и стремления избирателей, их общественные и политические идеалы. Данные документы достаточно полно отражали состояние внутренней жизни России этого исторического периода и содержали эмпирический материал, необходимый для работы над новым Уложением. Указы должны были включать «только общественные отягощения и нужды, в чем бы оные не состояли», частные же вопросы и дела в указы вносить запрещалось¹⁰.

Архивные материалы свидетельствуют о близком взаимном сходстве наказов не только по содержанию, но и по форме. «Приходится убедиться, – заключает отсюда В.А. Мякотин, – что в основе их всех лежит весьма небольшое число редакций, лишь очень немного видоизменявшихся в каждом отдельном случае»¹¹. А.А. Кизеветтер текстуальное сходство многих наказов 1767 г. объясняет в значительной мере текстуальным сходством их источника – мирских

¹⁰ Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. / под общ. ред. А. А. Вешнякова. М., 2001. С. 233–249.

¹¹ *Мякотин В.А.* Из истории русского общества. СПб., 1802. С. 106–107.

челобитий, «которое в свою очередь образовалось ... на почве совместной разработки насущных вопросов представителями различных общин»¹².

Депутат нес ответственность перед своими избирателями за своевременное представление их ходатайств. Кроме того, ему предоставлялось право помимо наказа ходатайствовать «о чем он заблагорассудит, не мог только противоречить своему наказу и в случае несогласия с ним должен был сложить с себя полученные полномочия»¹³.

Комиссия собралась в Москве 30 июля 1767 г. Первое ее заседание открыл генерал-прокурор князь Вяземский, которому Екатериной II передала свой «Наказ», «Обряд управления комиссией» и «Генерал-прокурорский наказ», представлявший собой инструкцию генерал-прокурору, в соответствии с которой он должен действовать во время составления Уложения. В «Наказе», составленном Екатериной II для «Комиссии уложений» нашли отражение идеи европейской просветительской философии XVIII в., а также принципы, которыми должен руководиться государственный человек, пишущий законы¹⁴.

На первом заседании был избран председатель комиссии – А. И. Бибиков, на ее заседаниях зачитывались законы и указы. «Подобное бессистемное чтение, так сказать, огулом законов и наказов, не сопровождавшееся вдобавок никакой постановкой вопросов и никаким голосованием, было совершенно бесцельно и самым непроизводительным образом поглощало массу времени и труда»¹⁵, что являлось результатом совершенного непонимания А.И. Бибиковым своих обязанностей по организации работы комиссии и обряда управления комиссией, который не содержал подобных предписаний.

18 декабря 1768 г. в связи с войной с Турцией заседания «Комиссии об уложении» были прерваны, а впоследствии и вообще прекращены. В целом, работа Екатерининской комиссии не привела к желаемому результату. Составление проекта Уложения, включающего все отрасли права, было задачей необычайной трудности. Тем не менее, в процессе формирования и деятельности комиссии постепенно накапливался опыт, связанный с организацией и проведением выборов представителей от населения, определением статуса депутатов, их прав и гарантий, организацией работы выборных представителей над законопроектами.

¹² Кизеветтер А.А. Из истории политических идей // Рус. богатство. Ноябрь. 1898.

¹³ Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 5. М., 1989. С. 81.

¹⁴ Томсинов В.А. Развитие русской юриспруденции во второй половине XVIII века // Законодательство. 2006. № 10. С. 85–90.

¹⁵ Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.) М., 2004. С. 71.

Список литературы

1. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX в. / под общ. ред. А. А. Вешнякова. – М., 2001. – С. 233–249.
2. Кизеветтер А.А. Из истории политических идей // Рус. богатство. – Ноябрь. – 1898.
3. Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 5. – М., 1989. – С. 79, 81.
4. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII–XIX вв.). – М., 2004. – С. 71.
5. Липинский М.А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения // Журн. М-ва народного просвещения. – Ч. ССLI. – 1887.
6. Мякотин В.А. Из истории русского общества. – СПб., 1802. – С. 106–107.
7. Полное собрание законов Российской империи. – Т. XVII. – № 12801.
8. Томсинов В.А. Развитие русской юриспруденции во второй половине XVIII в. // Законодательство. – 2006. – № 10. – С. 85–90.

Л. И. Гущина, Е. П. Пустовая

Государственный совет как важнейший орган государственной власти в начале XIX в.

В статье рассматриваются планы Александра I и его окружения по осуществлению кардинальных преобразований в России в государственном управлении. Показывается, что важнейшую роль в данных планах отводилась Государственному совету. В то же время отмечается, что он не занял того места в структуре государственных органов, которое ему отводилось по проекту М.М. Сперанского, разделив участь большинства либеральных начинаний Александра I.

Plans of Aleksander I and his environment on executing of cardinal transformations in Russia in state management are considered in this article. It is shown that the important role was given to the State Council in given plans. That time it is marked it didn't occupy that place in the structure of state organs which was taken to it by the project of M.M. Speransky shared the fate of the most liberal initiatives of Aleksander I.

Ключевые слова: Государственный совет, реформирование, министры, император, законопроект, манифест, Сенат, политические силы, система государственного управления.

Key words: State council, reformation, ministers, emperor, bill, manifesto, Senate, political forces, state management.

Первая четверть XIX в. могла бы стать эпохой кардинальных преобразований, принципиально изменивших основной вектор социально-политического развития России. Страна находилась на переломном рубеже, когда необходимость радикальных перемен все острее осознавалась передовой российской общественностью, в том числе и либерально настроенной частью высшей политической элиты, к которой принадлежал и сам император Александр Первый. Однако в силу целого ряда объективных и субъективных причин победили консервативные силы, и самодержавно-крепостнический строй, по существу, претерпел лишь незначительные изменения.

На рубеже XX и XXI вв. Россия в очередной раз оказалась перед выбором модели нового общественно-политического строя. Вновь сталкиваются интересы разных политических сил, и будущее отечества в значительной мере зависит от решимости и последовательности политического руководства страны при проведении реформ по модернизации политической системы. В этих условиях особую актуальность приобретает исследование истории реформирования государственного строя Российской империи в первой четверти XIX в.

Итак, в начале XIX в. намечались кардинальные преобразования в России в государственном управлении. Суть преобразований системы высшего государственного управления М.М. Сперанский представил в «Общем обозрении всех преобразований по временам» следующим образом: «Сила всех преобразований состоит в том, чтоб постановить образ (испр. рукой Сперанского – управление) Империи на непременимом законе, дать внутреннее Политическое бытие России. Для сего надлежало прежде всего определить разум коренных государственных законов, то есть начертать план Конституции... По тройкому порядку сил государственных устройство сие относится к трем установлениям. 1) В порядке законодательном установление законодательного сословия под именем Государственной думы и ее постепенностей, то есть думы губернской, окружной, волостной. 2) В порядке судном установление высшей власти судной под именем Сената и его постепенностей, суда окружного, губернского и волостного. 3) В порядке исполнительном устройство Министерства и частей управления, от него зависящих, управления губернского, окружного и волостного. К сим трем установлениям присоединяется четвертое, в коем все они соединяются и чрез которое державная власть на них действует и приемлет их действия, установление Государственного Совета»¹.

К числу важнейших шагов в системе осуществленных в указанный период административных реформ следует отнести учреждение Государственного совета. 1 января 1810 г. были опубликованы два документа, разработанные М.М. Сперанским и регламентирующие деятельность этого органа: «Манифест об учреждении Государственного совета» и «Образование Государственного совета». По мнению С. Секиринского, Государ-

¹ Сперанский М.М. Проекты и записки. М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. С. 231–237.

ственный совет задумывался как государственный орган, который должен был стать ключевым звеном во всей системе государственного управления².

Первое заседание Госсовета состоялось 1 января 1810 г. Выступая на нем, Александр I заявил, что образованием его кладет твердое основание одному из важнейших государственных установлений и желает, чтобы благосостояние империи утвердилось на законе, а закон был бы недвижим на постановлениях. В самом тексте Манифеста «Образование Государственного Совета» император объяснял целесообразность учреждения Госсовета необходимостью утверждения единообразия и порядка в государственном управлении, потребностью объединить законотворчество высших и центральных структур управления. В нем «все части управления в главных их отношениях к законодательству соображаются и через него восходят к верховной императорской власти» (п. I)³.

Законом закреплялся достаточно высокий правовой статус Госсовета: «все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете» (п. II). Тем не менее, его полномочия были законосовещательными, а не законодательными: «Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения державной власти» (п. III)⁴. Таким образом, Совет получил статус совещательного органа. Членами Госсовета являлись министры, назначаемые императором лица, «знанием отечественных законов, трудами и долговременною службою отличившиеся». Их количество постепенно увеличилось с 35 до 80 человек. За первые пятьдесят лет членство в совете имели 175 человек. Председательствовал император или назначаемый им один из членов совета.

Общие собрания Совета проводились еженедельно. Безусловно прогрессивным завоеванием стало закрепление свободы прений: члены совета наделялись правом высказывать свои мнения, «действовать не по указанию, а по собственному разуму». Несомненно, это давало членам Госсовета возможность оказывать влияние на императора. Решения принимались большинством голосов. Те же члены Совета, которые не были согласны с большинством, могли записать свое особое мнение в журнале (отд. второе, § 35, 54), однако, превалирующего влияния это не имело. Все законы и

² Секиринский С. Государственный совет в системе власти императорской России // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 1. С. 112.

³ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX в. / отв. ред. О.И. Чистяков. М.: Юрид. лит., 1988.

⁴ Там же.

уставы должны были утверждаться монархом и издаваться в виде царского манифеста, начинавшегося словами: «Вняв мнению Государственного совета». Тем не менее, Александр I мог игнорировать мнение большинства Совета и не раз поддерживал меньшинство. В 242 спорных случаях Александр I возвел 83 раза в закон мнение меньшинства⁵ и в четырех случаях – даже мнение единственного члена Совета⁶.

Таким образом, Госсовет нельзя приравнивать к законодательным и законосовещательным парламентам западно-европейских стран, которые имели законотворческую инициативу, законодательный статус, выбирались и представляли различные социальные слои. В России источником власти оставался император: он назначал состав Госсовета и осуществлял руководство им, вносил законопроекты, своей волей влиял на их принятие, утверждал или отвергал мнение большинства Совета, принимал законы без рассмотрения Советом, минуя его, сохраняя, по существу, самодержавно-неограниченную власть.

Круг полномочий Государственного совета был весьма широк. К его компетенции, в частности, относились: дела, требующие в законах, уставах и учреждениях объяснения истинного их смысла; меры и распоряжения общие, приемлемые к успешному исполнению существующих законов, уставов и учреждений; общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые; объявление войны, заключение мира и другие важные внешние меры; ежегодные сметы общих государственных доходов и расходов и чрезвычайные финансовые меры; все дела, по которым отчуждается какая-либо часть государственных доходов или имуществ в частное владение; отчеты всех канцелярий министерских департаментов, управляемых статс-секретарями, которые подчинялись государственному секретарю. Это звание было возложено на М.М. Сперанского. Для производства дел Совете была учреждена государственная канцелярия под управлением государственного секретаря, докладывающего вопросы на общем собрании и заведующего всей исполнительной частью. При Совете находились комиссия составления законов и комиссия прошений.

⁵ Александр I отказался через некоторое время от этой формулы, а его брат Николай I при переиздании свода законов в 1842 г. вычеркнул ее собственноручно из всех документов. Н.М. Карамзин убеждал: «В самодержавии не надобно никакого одобрения для законов, кроме подписи государя, он имеет всю власть». См.: Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991. С. 60.

⁶ См.: *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. Первая половина XIX в. М., 1981. С. 94.

Анализ манифеста свидетельствует, что правовой статус Государственного совета не соответствовал основным принципам государственной реформы, положенным в основу «Введения к уложению государственных законов» М.М. Сперанского, который задумывал Государственный совет в качестве органа, через который монарху надлежало представлять решения всех трех новых органов – Государственной думы, Сената и министерств. Однако в написанном им же Манифесте 1810 г. Государственный совет предстает в виде исключительно законосовещательного органа.

Возвышению Государственного совета в 1810–1812 гг. способствовала активная деятельность Государственной канцелярии в структуре Государственного совета, которую возглавлял в эти годы М.М. Сперанский. По свидетельству В.П. Бурнашева, М.М. Сперанский в звании статс-секретаря был тогда душою Государственного Совета: «Менее чем в два года приведена им в порядок система податей, исследован и установлен бюджет государственных доходов и расходов, учрежден капитал погашения долгов, вынута из обращения значительная часть ассигнаций, введена новая монетная система, издан общий тариф и составлен план преобразования Сената. Принадлежащие к тому времени: определение мещанских и крестьянских повинностей, устройство Полиции в столицах и прочих городах, собрание материалов для Статистики России, образование рекрутских округов, правила и формы для губернаторских и министерских отчетов, постановления о дорогах и свободных хлебопашцах – все это составляет ... замечательное собрание образцовых трудов Сперанского. Сверх того под его руководством продолжалось исправление Гражданского, Уголовного и Торгового законодательства»⁷. В указанный период все вопросы государственного управления готовились и передавались на рассмотрение императора исключительно через Государственную канцелярию. Сперанский готовил ежегодные отчеты министерства внутренних дел, которые публиковались в министерском периодическом издании «Санкт-Петербургский журнал». В результате Государственный совет стал реальным правовым механизмом, координирующим деятельность министерств и Сената.

С 1812 г. роль Государственного совета в системе государственного управления стала снижаться. После отстранения от должности М.М. Сперанского временно исполняющим должность Государственного секретаря был назначен Оленин, а через шесть дней она перешла к адмиралу, академику Российской академии А. С. Шишкову (1754–1841), который в даль-

⁷ Бурнашев В.П. Граф Михаил Михайлович Сперанский // РНБ. Ф. 114. Ед. хр. 9. Л. 6–7.

нейшем стал автором важнейших государственных документов. Министры и сенаторы, воспользовавшись предоставленным им манифестами «Об учреждении министерств» и «О правах и обязанностях Сената» правом, стали обращаться с докладом непосредственно к императору, минуя Государственный совет. Это разрушило порядок прохождения дел, установленный Манифестом 1810 г., и привело к дублированию функций Государственного совета другими государственными органами. Постепенно Государственному совету начинают все чаще передавать на рассмотрение вопросы, не относящиеся к его компетенции. И все чаще законы начинают приниматься императором без рассмотрения их в Совете.

Вновь активизируется деятельность Государственного совета лишь в 20-е гг. после возвращения М.М. Сперанского в Петербург и восстановления его в качестве члена Государственного совета. Однако это произойдет уже в период правления Николая I. Многие законопроекты снова стали поступать на рассмотрение к императору через Государственный совет. Это касалось в первую очередь подготовленных под руководством М.М. Сперанского Полного собрания законов и Свода законов Российской империи, которые были рассмотрены и утверждены Государственным советом в 1832 г.

Таким образом, Государственный совет в первой половине XIX в. не занял того места в структуре государственных органов, которое ему отводилось по проекту М.М. Сперанского, разделив участь большинства либеральных начинаний Александра I.

Список литературы

1. *Сперанский М.М.* Проекты и записки. – М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. – С. 231–237.
2. *Секиринский С.* Государственный совет в системе власти императорской России // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 1. – С. 112.
3. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX в. / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1988.
4. *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. Первая половина XIX в. – М., 1981. – С. 94.
5. *Бурнашев В.П.* Граф Михаил Михайлович Сперанский // РНБ. – Ф. 114. – Ед. хр. 9. – Л. 6–7.

**Обычное право и правовые обыкновения:
проблемы классификации и соотношения**

В статье рассматриваются проблемы классификации обычно-правовых норм и их соотношения с правовыми обыкновениями, а также их применение в национальных правовых системах.

This article deals with the classification of customary law and its relation to the legal usages, as well as their application in the national legal systems.

Ключевые слова: обычное право, правовая норма, юридическая практика, юридическая ответственность, обыкновения, правовой обычай, юридическая доктрина.

Key words: customary law, regulation, legal practice, legal liability, custom, legal practice, legal doctrine.

Нормы, изложенные в законах, международных договорах, конвенциях отличаются от обычаев большей абстрактностью и вследствие этого, как правило, более четким и стройным изложением, что облегчает их применение. Построение обычно-правовой нормы по принятой в теории права схеме «гипотеза – диспозиция – санкция» вызывает определенные трудности, связанные с возможным отсутствием в ней одного из элементов данной схемы. По этой причине вполне обоснована точка зрения, которая не признает соответствующим правовой действительности выделение у каждой нормы обязательных частей. Предложения, составляющие правовую норму, могут быть связаны различными способами, а не только по выше-приведенной схеме¹. Что и подтверждают обычно-правовые нормы.

Общие структурные признаки обычая, определенные теорией «обычного права», характерны для всех видов обычаев. Виды юридических обычаев достаточно разнообразны, они, как любые правовые нормы, классифицируются, как правило, в зависимости от той области, в которой они

© Дашин А. В., 2013

¹ Пугинский Б. И. О норме права // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1999. № 5. С. 23–25, 33.

действуют, от того, как они действуют в пространстве. Так, во французской доктрине обычаи дифференцируются на местные, общенациональные, универсальные, торговые, договорные, профессиональные.

Универсальные обычаи объединяют известные юридические максимы (например, никто не должен несправедливо обогащаться за счет другого), основные гражданские свободы, не вошедшие в нормативные акты (например, каждый волен в выборе времяпрепровождения). Смысл принятых в европейских системах понятий, таких как «добрые нравы», «общественный порядок», «справедливость» раскрывается посредством универсальных обычаев. Общенациональные обычаи интересны тем, что они возникли из законов (норм канонического права) и регулируют брачно-семейные отношения. Местные обычаи применяются в земельных отношениях и отношениях найма жилых помещений (например, высота ограды между соседними участками, порядок взимания поднаимателем платежей за жилые помещения устанавливаются обычаями мест). Профессиональные обычаи обязательны только для представителей определенной профессии и подразделяются на обычаи по отраслям промышленности, судебные, торговые, нотариальные, биржевые. Договорные обычаи связаны с заключением и исполнением договоров и уточняют отношения сторон².

В отечественной дореволюционной литературе классификация обычаев предпринимались, например, в рамках торгового права. Обычаи подразделялись по пространству действия (местные, общенациональные); по роду торговли (книжные, хлебные и т. д.)³; в зависимости от социальной группы, в которой они действовали (крестьянские, обычаи иноверцев). В юридической доктрине советского периода при анализе источников права обычаю не придавалось существенного значения, он рассматривался как пережиток, и поэтому классификация обычаев как таковая не проводилась. Отмечалось существование обычая среди прочих источников в международном публичном и частном праве. В сфере международного частного права особо выделялись торговые обычаи⁴.

² *Мартыанова Т. С., Коваль Г. О.* Обычай как источник французского частного права // Кодекс-Инфо. 1999. № 8. С. 14–15.

³ *Шершеневич Г. Ф.* Учебник торгового права. М., 1994. С. 45; *Серпухов Н. М.* Начало торгового и промышленного права. СПб., 1900. С. 14.

⁴ *Международные торговые обычаи* / под ред. М. В. Нестерова, К. К. Бахтова. М., 1958; *Перетерский И. С., Крылов С. Б.* Международное частное право: учеб. М., 1959. С. 35; *Луиц Л. А.* Курс международного частного права. Т. 1. Общая часть. М., 1973. С. 119–120, Он же. Курс международного частного права. Т. 2. Общая часть. М., 1975. С. 215–216; *Зыкин И. С.* Обычаи и обыкновения в международной торговле. М., 1983; *Международное*

Позднее область изучаемых обычаев расширились, внимание исследователей стали привлекать обычаи внутринационального права, например, в организации местного самоуправления, конституционные обычаи⁵, и, конечно, обычаи делового оборота.

Однако стройная классификация обычаев по тем или иным критериям в современной отечественной юриспруденции пока не осуществлена. Дальнейшее развитие юридической практики, основанной на обычаях, накопление информационного материала о них сделают возможным решение этого вопроса в будущем.

Определенный интерес представляет проблема соотношения обычаев делового оборота (иначе их называют торговыми обычаями) и деловых обыкновений (по-другому называемых торговыми обыкновениями или заведенным порядком). Некоторые авторы не проводят разделительной линии между этими понятиями, обозначая обычаи делового оборота обыкновениями⁶. Тем не менее, следует отличать обычаи от обыкновений, на что справедливо указывалось в литературе⁷.

Обыкновение, в отличие от обычая, является не нормой права, а представляет собой просто фактическое соблюдение того или иного образа действий⁸. Поэтому считается, что оно входит в состав волеизъявления участников договорных отношений. Обыкновение может быть прямо выражено в договоре. Но иногда оно в договоре не отражено, тогда его содержание устанавливается исходя из поведения сторон и посредством анализа договора в целом для выяснения их намерений.

Обычай применяется к отношениям сторон по сделке независимо от их знания о нем. Обыкновение применяется в том случае, если стороны знали или должны были о нем знать. Нарушение одной из сторон обыкновения может повлечь для нее юридическую ответственность. Поскольку обыкновение является вопросом факта, а не права, поскольку суд не обязан

частное право: учеб. / отв. ред. О. Н. Садиков. М., 1984. С. 12; Международное право: учеб. / под ред. Г. И. Тункина. М., 1994. С. 58–61.

⁵ Некрасов Е. Е. Обычаи и традиции в организации и осуществления местного управления и самоуправления // Обычное право России: проблемы теории, истории и практики / отв. ред. Г. В. Мальцев, Д. Ю. Шапсугов. Ростов н/Д, 1999. С. 291–292; Овсяян Ж. И. Соотношение конституционного и обычного права в РФ // Обычное право России: проблемы теории, истории и практики / отв. ред. Г. В. Мальцев, Д. Ю. Шапсугов. С. 283–286.

⁶ Новицкий И. Б. Источники советского гражданского права. М., 1959. С. 67; Гражданское право: учеб. Ч. 1 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1998. С. 36.

⁷ Богуславский М. М. Международное частное право: учеб. М., 2000. С. 71.

⁸ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914. С. 292.

его знать. По этой причине в обязанность стороны, ссылающейся на обыкновение, входит его доказательство.

Для возникновения обыкновения требуется его постоянное и единообразное соблюдение участниками договорных отношений, что характерно и для обычая. Отсюда деловое обыкновение определяется, как поведение, сложившееся в определенной отрасли торговли на основе постоянного и однообразного его применения, входящее в состав волеизъявления сторон по сделке при условии соответствия их намерениям. Со временем обыкновение может приобрести статус обычая.

Обыкновения разрешают следующие вопросы торгового оборота:

- упаковка товаров;
- снабжение запасными частями;
- предоставление скидки при покупке особо крупной партии товара;
- обмен некачественного товара либо возвращение уплаченных денег и при отсутствии товарного или кассового чека;
- отказ от проверки количества и качества товара – «вера на слово»;
- доставка товара на дом бесплатно;
- оплата товара всегда безналичным расчетом;
- предоставление бесплатно пробного товара и др.⁹

Существует точка зрения, согласно которой к обычаям причисляются типовые договоры в том случае, если стороны в своем договоре ссылаются на примерные условия типового договора, и если последние представляют собой сложившиеся и широко применяемые в соответствующей области правила поведения¹⁰. Теория, известная под названием *Lex Mercatoria*, отождествляет с обычаями общие условия, типовые контракты. Типовые проформы, разумеется, могут способствовать формированию обычаев, но автоматически к отношениям сторон они применяются – такова противоположная научная позиция¹¹. Однако она не нашла поддержки в юридико-техническом отношении. Так, п. 1 ст. 427 ГК РФ разрешает применение к отношениям сторон примерных условий договора в качестве обычаев де-

⁹ Гражданское и торговое право капиталистических стран: учеб. / под ред. Д. М. Генкина. М., 1949. С. 29; Советское гражданское право: учеб. / под ред. Д. М. Генкина, Я. А. Куника. М., 1967. С. 30–31; Гражданское и торговое право капиталистических государств: учеб. / отв. ред. Е. А. Васильев. М., 1992. С. 31; Мекка О., Пищухина Н. Разнообразие обычаев и обыкновений делового оборота современной России // Право и экономика. 2000. № 1. С. 10–13.

¹⁰ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М.: Статут, 1998. С. 61–62.

¹¹ Зыкин И. С. Внешнеэкономические операции: право и практика. М., 1994. С. 213–216, 244–245.

лового оборота, даже если в договоре не содержится ссылка к ним. Примерные условия разрабатываются для договоров соответствующего вида и публикуются в печати (п. 1 ст. 427). Но публикация в печати не дает оснований считать примерные условия обычаям. Их качество обычая должно быть доказано заинтересованной стороной, при этом они должны отвечать требованиям ст. 5 ГК РФ¹².

Исходя из вышесказанного о конституирующих признаках правового обычая, его можно определить следующим образом:

правовой обычай – это правило поведения, сложившееся в результате многократного повторения единообразных действий в течение длительного времени в определенной сфере практической деятельности (предпринимательской, банковской, торгового мореплавания и т. д.); применяющееся систематически; основанное на сознании необходимости его соблюдения; не предусмотренное законодательством; не обязательно зафиксированное в каком-либо документе.

Список литературы

1. *Богуславский М. М.* Международное частное право: учеб. – М., 2000. – С. 71.
2. *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Кн. 1: Общие положения. – М.: Статут, 1998. – С. 61–62.
3. Гражданское и торговое право капиталистических государств: учеб. / отв. ред. Е. А. Васильев. – М., 1992. – С. 31.
4. Гражданское и торговое право капиталистических стран: учеб. / под ред. Д. М. Генкина. – М., 1949. – С. 29.
5. Гражданское право: учеб. Ч. 1 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 1998. – С. 36.
6. *Зыкин И. С.* Обычаи и обыкновения в международной торговле. – М., 1983.
7. *Зыкин И. С.* Внешнеэкономические операции: право и практика. – М., 1994. – С. 213–216, 244–245.
8. Комментарий к ГК РФ, части первой / отв. ред. О. Н. Садилов. – М., 2002. – С. 819.
9. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1914. – С. 292.
10. *Луниц Л. А.* Курс международного частного права. Т. 1. Общая часть. – М., 1973. – С. 119–120. Курс международного частного права. Т. 2. Общая часть. – М., 1975. – С. 215–216.
11. *Мартыанова Т. С., Коваль Г. О.* Обычай как источник французского частного права // Кодекс-Инфо. – 1999. – № 8. – С. 14–15.
12. Международное право: учеб. / под ред. Г. И. Тункина. – М., 1994. – С. 58–61.

¹² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Комментарий к ГК РФ, части первой / отв. ред. О. Н. Садилов. М., 2002. С. 819.

13. Международное частное право: учеб. / отв. ред. О. Н. Садиков. – М., 1984. – С. 12.
14. Международные торговые обычаи / под ред. М. В. Нестерова, К. К. Бахтова. – М., 1958.
15. Мекка О., Пищухина Н. Разнообразие обычаев и обыкновений делового оборота современной России // Право и экономика. – 2000. – № 1. – С. 10–13.
16. Некрасов Е. Е. Обычаи и традиции в организации и осуществления местного управления и самоуправления // Обычное право России: проблемы теории, истории и практики / отв. ред. Г. В. Мальцев, Д. Ю. Шапсугов. – Ростов н/Д, 1999. – С. 291–292.
17. Новицкий И. Б. Источники советского гражданского права. – М., 1959. – С. 67.
18. Овсепян Ж. И. Соотношение конституционного и обычного права в РФ // Обычное право России: проблемы теории, истории и практики / отв. ред. Г. В. Мальцев, Д. Ю. Шапсугов. – С. 283–286.
19. Перетерский И. С., Крылов С. Б. Международное частное право: учеб. – М., 1959. – С. 35/
20. Пугинский Б. И. О норме права // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1999. – № 5. – С. 23–25, 33.
21. Сертухов Н. М. Начало торгового и промышленного права. – СПб., 1900. С. 14.
22. Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
23. Советское гражданское право: учеб. / под ред. Д. М. Генкина, Я. А. Куника. – М., 1967. – С. 30–31.
24. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. – М., 1994. – С. 45.

Сравнительное законоведение как средство гармонизации российского законодательства

В статье анализируется феномен гармонизации законодательства в контексте исследования сравнительного законоведения как важного направления юридической науки и практики, изучается необходимость процесса гармонизации для расширения сферы наднационального правового регулирования.

The article analyzes the phenomenon of harmonization of legislation in the context of the study of comparative law as an important area of legal science and practice, examines the necessity of the harmonization process for extending the scope of supranational regulation.

Ключевые слова: гармонизация законодательства, сравнительное законоведение, законотворчество.

Key words: harmonization of legislation, comparative jurisprudence, lawfulness.

Проблемы законотворчества занимают одно из центральных мест в юридической науке. Необходимость совершенствования законодательства предполагает создание гармонизированного правового поля.

Следует отметить, что в последние годы активизировалось изучение процесса гармонизации законодательства, который заключается в сближении правового регулирования институтов одного или нескольких государств. Некоторое время назад научные юридические исследования касались более всего вопросов гармонизации отечественного законодательства. В современных условиях в связи со значительным усилением влияния наднационального законодательства на национальное на первый план выходят проблемы гармонизации российского и международного законодательства.

Гармонизация – достаточно сложный процесс, уникальность которого состоит в том, что согласование норм в национальном праве представляется весьма проблематичным без учета влияния иностранного фактора, взаимодействия правовых систем, приближенных к отечественному право-

вому полю. По справедливому замечанию профессора Ю.А. Тихомирова, «сближение законодательств различных стран – курс государств на согласование принципов правового регулирования на основе норм международного права, определение этапов и совместных мер по развитию национальных законодательств»¹.

Как заметила другой авторитетный ученый, И.Л. Бачило, добиться согласованности, стройности, непротиворечивости в системе права и в наиболее формализованной его части в законодательстве даже одного государства достаточно сложно². Решение указанной задачи возможно с помощью перспективного и, на наш взгляд, не в полной мере исследованного направления юридической науки – сравнительного законоведения.

Сформулировав и обосновав необходимость данного курса научных исследований, Ю.А. Тихомиров отметил, что «сравнительное законоведение представляет собой важное направление юридической науки и практики, средство познания и обогащения систем законодательства, процессов его создания и применения»³. Отметим, что актуализация вопросов гармонизации национального и международного законодательства стала возможной в связи с происходящими политико-правовыми изменениями в мире в XX в. Становление современного процесса гармонизации связано с образованием Европейского союза – объединения государств, закрепленного Маастрихтским договором в 1992 г., хотя его предпосылки появились задолго до этого и сложились еще с момента образования Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС), Европейского сообщества по атомной энергии (Евроатом) в середине XX в.

С начала 80-х гг. в связи с государственно-правовым реформированием в СССР прослеживается тенденция международно-правовой интеграции, увеличивается влияние на внутригосударственное законодательство норм международного права. Страна все более вовлекалась в мировые социально-экономические и политико-правовые изменения. Появились исследования, отражающие идею гармонизации, направленность на сближение законодательства России и других государств. Так, в 1992 г. П.П. Сухоруков указал на необходимость проведения сравнительно-правовых исследований,

¹ Тихомиров Ю.А. Сравнительное правовеждение: развитие концепций и общественной практики // Журн. рос. права. 2006. № 6. С. 12.

² См.: Бачило И.Л. Проблемы гармонизации в законодательстве // Журн. рос. права. 2000. № 8. С. 84.

³ Тихомиров Ю.А. Проблемы сравнительного законоведения // Гос-во и право. 1993. № 8. С. 51.

направленных на сравнительный анализ государственно-правовых институтов, действующего законодательства разных государственно-правовых систем с целью выявления моментов их единства и различий для использования опыта решения конкретных, преимущественно фундаментальных, юридических проблем в основных правовых системах современности⁴. В.М. Баранов, М.А. Пшеничнов обозначили два ключевых момента, определяющих потребность в приведении российского законодательства и норм международного права в систематизированное состояние. Внешний аспект связан с необходимостью выполнения международных обязательств, внутренний – с приведением в стройный вид правовой системы РФ⁵.

Действительно, процесс модернизации законодательства в России сопровождается принятием многочисленным нормативно-правовых актов. Тем не менее, по-прежнему нерешенной остается проблема неэффективности законодательской деятельности. Законодательство Российской Федерации содержит коллизии, пробелы, противоречия, допускающие различное толкование. Понятийно-терминологический аппарат, языковые правила в итоге определяют качество нормативно-правового акта. Например, серьезным и достаточно спорным является вопрос об использовании иностранной терминологии в текстах российских законов.

Согласимся с Н.А. Власенко, заметившим, что «...адаптация иностранной лексики в отечественной нормативно-правовой системе – процесс сложный и длительный... терминологические пробелы заполняются в большинстве случаев не реанимированной дореволюционной правовой лексикой, а иностранными словами»⁶. Так, в настоящее время не найден единый подход к терминологии в области предпринимательского, медицинского права и т. д. По нашему мнению, злоупотребление иностранной терминологией в российском законодательстве не принесет положительных результатов. Вместе с тем опыт разработки и принятия нормативно-правовых актов в Содружестве Независимых Государств, в которых детально содержится четкая регламентация понятий, можно оценить как положительный.

О влиянии законодательского процесса стран, образовавшихся в результате распада СССР, на российское законодательство, следует сказать

⁴ См.: Сухоруков П.П. *Формы воздействия юридической науки на законодательство*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 10–11.

⁵ Данная идея была обозначена в рамках круглого стола под названием «Современное состояние российского законодательства и его систематизация», проводимого журналом «Государство и право». См.: Морозова Л.А. *Современное состояние российского законодательства и его систематизация (окончание)* // *Гос-во и право*. 1999. № 3. С. 26.

⁶ Власенко Н.А. *Язык права: моногр.* Иркутск: Вост.-сиб. кн. изд-во; Норма-плюс, 1997. С. 92.

отдельно. Гармонизационные процессы между Российской Федерацией и государствами – участниками Содружества протекают в различных направлениях и в первую очередь касаются наиболее важных сфер совместной деятельности в сфере экономики, финансов, налогообложения, торговли, таможенного дела. 1 января 2012 г. начало свою работу Единое экономическое пространство (ЕЭП) государств Таможенного союза – России, Белоруссии и Казахстана с целью создания условий для стабильного и эффективного развития их экономики. Соответственно правовое обеспечение в данном союзе предусматривает гармонизацию национального законодательства с учетом международных норм и стандартов. Следует ретроспективно вспомнить о том, что эти государства имеют много общего в законодательном регулировании в силу длительного существования СССР. В рамках Содружества для надлежащей защиты прав и законных интересов участников международных экономических отношений в 1992 г. был создан Экономический суд СНГ. Усиление взаимодействия в экономической сфере межгосударственного инвестиционного сотрудничества требует внесения изменений в необходимость разрешения экономических споров⁷.

Так, рассматривая под этим углом зрения взаимодействие Российской Федерации и Республики Казахстан и других государств – участников СНГ по вопросам законодательного регулирования, следует отметить их единые корни в виде законодательства СССР, определяющего статус государственного арбитража и других органов, рассматривающих экономические споры в СССР.

Однако наиболее распространенной сегодня является ориентация как российского законодателя, так и правоприменителя на правовой опыт стран Западной Европы, где все более расширяется сфера наднационального правового регулирования за счет вовлечения нового круга отношений.

⁷ Так, например, по Соглашению о взаимном сотрудничестве и обмене правовой информацией между Высшим Арбитражным судом Российской Федерации и Верховным судом Республики Казахстан стороны обязуются «способствовать устранению противоречий в законодательстве, регулирующем хозяйственные отношения и порядок рассмотрения экономических (хозяйственных) споров в рамках Содружества, а также его сближению и унификации» (ст. 3), «...проводить по взаимной договоренности консультации, совместные совещания, встречи, научно-практические конференции и семинары в целях взаимного изучения опыта работы арбитражных судов..., практики применения законов и выработки общих подходов в решении задач по сближению и гармонизации хозяйственного и судебного законодательства». Об этом см.: Соглашение о взаимном сотрудничестве и обмене правовой информацией между Высшим Арбитражным судом Российской Федерации и Верховным судом Республики Казахстан // Вестн. Высш. Арбитражного суда Российской Федерации. 1999. № 8 (81). С. 116–117.

Интеллектуальное развитие человечества, научно-технический процесс ставят задачу определения отношения мирового сообщества к новым явлениям: клонирование человека, эвтаназия, права меньшинств и др. Правовая система любой страны, как и само национальное государство, находятся под постоянным воздействием международного права и национального права других государств, прежде всего тех, с которыми оно вступает во взаимодействие⁸. Логична и последовательна позиция Ю.А. Тихомирова, отметившего, что «сравнительное законоведение испытывает мощное влияние международного права... Сначала международное публичное право расширило сферу своего влияния на жизнь мирового сообщества. Затем – международное частное право, притом не только своим «коллизонным потенциалом». В последние десятилетия сближаются отрасли международного права и отрасли национального законодательства сквозь призму конституционного законодательства»⁹.

Достаточно интересной представляется проблема оценки возможности эффективной реализации зарубежного законотворческого опыта в процессе регионального законотворчества. Следует учитывать специфику федерализма зарубежного государства, законотворческий опыт которого может быть использован субъектами Российской Федерации.

Однако не стоит идеализировать возможности сравнительного законоведения. Нельзя допускать игнорирования общенациональных интересов, пренебрежение ими в угоду интересам целых государств, отдельных корпораций, частных лиц. Это разрушает саму идею государства, и ни одна политическая здоровая страна мира не позволяет обращаться с собой бесцеремонно кому бы то ни было. Государство должно иметь свое понимание проблемы, свою позицию, обеспечить ее реализацию, в первую очередь законодательными средствами¹⁰. Действительно, национальное и международное право представляют собой две принципиально разные теоретические конструкции.

Резюмируя, можно сказать, что значимость сравнительного законоведения резко возрастает в современных условиях. Необходимость гармонизации национального и наднационального законодательства в рамках

⁸ *Василевич Г.А.* Национальная правовая система и европейский опыт // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность: сборник научных трудов / отв. ред. д-р юрид. наук Малый А.Ф. Архангельск: Арханг. гос. техн. ун-т, 2006. С. 24–25.

⁹ *Тихомиров Ю.А.* Проблемы сравнительного законоведения // Государство и право. 1993. № 8. С. 48.

¹⁰ *Хабibuлин А.Г.* Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации // Журн. рос. права. 2006. № 9. С. 43.

межгосударственных объединений с учетом международных норм и стандартов является общепризнанным фактом. Данное направление носит взаимозависимый, взаимообязывающий характер. С одной стороны, необходимо привести в порядок систему внутреннего законодательства, поскольку эффективность организации законотворческой деятельности в России по-прежнему далека от совершенства, значительная интенсификация законотворчества не устраняет существующие в данной сфере проблемы. С другой стороны, решение этой проблемы на современном этапе видится только во взаимосвязи с наднациональным законотворчеством (в первую очередь в пределах постсоветского пространства). Но не стоит забывать и об отрицательных моментах рассматриваемого процесса, необходимо учитывать специфику российского законотворчества, языковые, культурологические особенности, принадлежность к правовой семье.

Список литературы

1. *Бачило И.Л.* Проблемы гармонизации в законодательстве // Журн. рос. права. – 2000. – № 8. – С. 84.
2. *Василевич Г.А.* Национальная правовая система и европейский опыт // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность: сб. научн. тр. / отв. ред. А.Ф. Малый. – Архангельск: Арханг. гос. техн. ун-т, 2006. – С. 24–25.
3. *Власенко Н.А.* Язык права: моногр. – Иркутск: Вост.-сиб. кн. изд-во; Норма-плюс, 1997. – С. 92.
4. *Морозова Л.А.* Современное состояние российского законодательства и его систематизация (окончание) // Гос-во и право. – 1999. – № 3. – С. 26.
5. Соглашение о взаимном сотрудничестве и обмене правовой информацией между Высшим Арбитражным судом Российской Федерации и Верховным судом Республики Казахстан // Вестн. Высш. Арбитражного суда Российской Федерации. – 1999. – № 8 (81). – С. 116–117.
6. *Сухоруков П.П.* Формы воздействия юридической науки на законотворчество: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 10–11.
7. *Тихомиров Ю.А.* Проблемы сравнительного законоведения // Гос-во и право. – 1993. – № 8. – С. 48, 51.
8. *Тихомиров Ю.А.* Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики // Журн. рос. права. – 2006. – № 6. – С. 12.
9. *Хабибулин А.Г.* Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации // Журн. рос. права. – 2006. – № 9. – С. 43.

**Деятельность избирательных комиссий
в Советском государстве**

В статье рассматривается и анализируется процесс формирования и организации деятельности избирательных комиссий в период с 1917 г. до начала 1990-х гг.

This article discusses and analyzes the formation and organization of the election commissions in the period from 1917 to the 1990's.

Ключевые слова: избирательные комиссии, выборы, избирательное законодательство.

Key words: electoral commissions, elections, electoral law.

Для руководства избирательными кампаниями в годы советской власти была выстроена властная вертикаль, основанная на принципе соподчиненности. В эту вертикаль были включены как избирательные комиссии всех уровней, так и органы исполнительной власти. Основной тенденцией эволюции системы нормативных актов, регулирующих избирательный процесс, было сокращение полномочий избирательных комиссий и, соответственно, увеличение полномочий исполнительных комитетов¹.

Анализируя процесс формирования и организации деятельности избирательных комиссий в период с 1917 г. до начала 1990-х гг., целесообразно разделить его на несколько этапов: создание и развитие системы избирательных комиссий в первые десятилетия советской власти – 1917–1936 гг., изменение механизма формирования и организации деятельности избирательных комиссий в 1936–1988 гг. и особенности правового регулирования организации деятельности системы избирательных комиссий в 1988 – начале 1990-х гг.

В России после Октябрьской революции 1917 г. новой формой государственности стали Советы. Начиная с 1918 г. практически каждый год

© Кудрякова Д. В., 2013

¹ *Венямина А.А.* Содержание и особенности стадий избирательного процесса в первые десятилетия советской власти // О-во и право. 2008. № 3.

проходили перевыборные кампании Советов, призванные стать широкой формой вовлечения граждан страны в государственное строительство².

В целях детализации и конкретизации деятельности избирательных комиссий ВЦИК в декабре 1918 г. была издана первая инструкция о выборах. В ч. II инструкции³, называемой «Избирательные органы», описывается система избирательных комиссий, в которую входили губернские, уездные, волостные и сельские избирательные комиссии. Полномочия избирательных комиссий были описаны кратко, также необходимо отметить, что в положениях о формировании избирательных комиссий весьма скудной была информация о том, кто может стать членом избирательной комиссии.

Более подробно регламентировался порядок образования и деятельности избирательных комиссий Инструкцией «О перевыборах городских и сельских Советов и о созыве волостных, уездных и губернских съездов Советов» 1922 г.

8 февраля 1926 г. ВЦИК принял Положение о Всероссийской Центральной избирательной комиссии, которая в отличие от местных избиркомов была постоянно действующим органом. Основной обязанностью комиссии было «общее руководство проведением избирательных кампаний в РСФСР».

За время после принятия первой Конституции СССР в государстве произошли изменения, имеющие большое значение. В стране сформировалась система власти под руководством одной партии, которая стремилась любым образом подчинить себе управление государством. Официально было провозглашено о построении основ социализма в СССР.

Принятая 5 декабря 1936 г. Конституция СССР существенно изменила структуру и порядок формирования органов представительной власти, что определило новый этап в развитии избирательного процесса в Советском государстве. Конституция СССР 1936 г. и принятая 21 января 1937 г. новая Конституция РСФСР регулировали основные начала избирательной системы, однако они не содержали положений об органах, организующих подготовку и проведение выборов.

Положение о выборах в Верховный Совет СССР от 9 июля 1937 г.⁴ устанавливало Систему избирательных комиссий, которая состояла из Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет

² *Ергина Н.М.* Женщины в кампании перевыборов сельских советов мордовского округа (1928–1929 гг.) // Вестн. Чувашск. ун-та. 2010. № 2. С. 11–16.

³ Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. Отдел I. 8 дек. 1918. № 86. Ст. 901. С. 1222–1226.

⁴ Положение о выборах в Верховный Совет СССР от 9 июля 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 43. Ст. 182.

СССР, избирательных комиссий союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов по выборам в Совет Национальностей, окружных избирательных комиссий (отдельно по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей) и участковых избирательных комиссий. Положение регламентировало порядок формирования комиссий, составления списков избирателей, определяло полномочия избирательных комиссий.

Зарубежные исследователи отмечали, что избирательные комиссии после 1936 г. стали элементом административной иерархии, ограниченные определенными рамками, главной задачей которых стало не проведение выборов как таковых, а дополнительное обеспечение управления страной⁵. Таким образом, мнения зарубежных исследователей кардинально расходились с оценкой демократических принципов организации и деятельности избирательных комиссий в трудах советских ученых, что свидетельствовало о ином классовом подходе к анализируемым процессам.

Согласно Положению о выборах в Верховный Совет РСФСР от 16 февраля 1938 г. устанавливалась трехступенчатая система избирательных комиссий для выборов в Верховный Совет РСФСР: Центральная избирательная комиссия по выборам в Верховный Совет РСФСР, окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии.

Положения о выборах, принимавшиеся президиумами верховных советов СССР и РСФСР в 1945, 1946, 1947, 1950 гг., незначительно отличались от положений 1937–1938 гг. С 1950 по 1978 г. новых положений о выборах не принималось, вносились лишь небольшие изменения. Система избирательных комиссий, образованная в конце 30-х гг., просуществовала практически до конца 80-х. Ее характерная особенность заключается в том, что для каждого выбора формируется огромное число новых избирательных комиссий, которые не имеют ни своего аппарата, ни собственных ресурсов, а их составы не обладают достаточной компетентностью⁶.

Принятая в 1977 г. новая Конституция СССР, а также принятая в 1978 г. Конституция РСФСР также содержали положения об избирательных комиссиях: «Проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей общественных

⁵ *George Barr Carson*. Electoral Practices in the U.S.S.R New York. 1955. P. 85.

⁶ *Бузин А.Ю.* Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор российского законодательства // Вестн. Центр. избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 3. С. 110–129.

организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям».

Согласно закону «О выборах в Верховный Совет РСФСР» от 8 августа 1978 г. для проведения выборов в Верховный Совет РСФСР образовывалась следующая система избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия по выборам в Верховный Совет РСФСР, окружные избирательные комиссии по выборам в Верховный Совет РСФСР, участковые избирательные комиссии. В законе определен порядок их формирования, количественный состав избирательных комиссий разного уровня. Полномочиям и порядку работы избирательных комиссий отводился отдельный раздел закона.

Закон РСФСР «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» от 3 августа 1979 г. устанавливал систему избирательных комиссий, похожую на ныне действующую. Избирательные комиссии краев, областей, установленные законом, – это прообразы будущих комиссий субъектов Федерации, а районные и городские избирательные комиссии – прообразы избирательных комиссий муниципальных образований.

По мнению исследователей, изменения правового регулирования избирательного процесса в период 1936–1988 гг. были направлены на формальную демократизацию советской избирательной системы. Нормативные акты этого периода не предусматривали альтернативность выборов и механизмы обеспечения свободного волеизъявления избирателей⁷. По нашему мнению, это не в полной мере способствовало отражению той политической активности, которую проявляли народные массы.

Принятый 1 декабря 1988 г. Верховным Советом страны Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»⁸ установил систему избирательных комиссий, призванных обеспечивать проведение этих выборов. Среди них особое место занимали окружные избирательные комиссии. Особенность их правового положения заключалась в том, что они, организуя подготовку и проведение выборов в округе, направляли деятельность участковых избирательных комиссий и одновременно вступали в непосредственные взаимоотношения с Центральной избирательной комиссией, являющейся для них руководящей⁹.

Выборной кампании, подобной проводившейся в 1988–1989 гг., ни по своему размаху, ни по степени активности и заинтересованности масс,

⁷ Советское государственное право: учеб. М.: Юрид. лит., 1983. С. 347–351.

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

⁹ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 13. Д. № 26. Л. 157.

ни по новизне и сложности решаемых проблем в стране еще не было. Благодаря новому избирательному закону появилась новая избирательная практика, современные подходы в формах и методах работы избирательных комиссий, трудовых коллективов, общественных организаций, средств массовой информации, самих избирателей.

В политических кругах и прессе США реформа избирательной системы в СССР, а также осуществление на практике изменений и дополнений Конституции СССР обсуждались весьма широко. По мере приближения даты открытия съезда народных депутатов СССР интерес к механизму выборов возрастал, а тон комментариев со стороны политических деятелей США и различных органов печати становился все более серьезным. Это стало следствием распространения в руководящих кругах Соединенных штатов убеждения в том, что Советский Союз в процессе перестройки политической системы вступил на путь преобразований, имеющих глубокий демократический характер¹⁰.

В заключение необходимо отметить, что развитие организации и проведения выборов в Российском государстве осуществлялось с учетом накопленного историко-правового опыта, и поэтому избежать проблем в организации выборов и деятельности избирательных комиссий было невозможно.

Система избирательных комиссий претерпевала изменения, связанные с быстро меняющимся законодательством. Произошедшие изменения имели как положительные, так и отрицательные черты. Несомненным достоинством является то, что процесс организации и деятельности избирательных комиссий законодательством был определен достаточно подробно, однако на практике возникали проблемы с непосредственной работой избирательных комиссий во время выборов.

Можно констатировать, что в систему законодательства, регулирующего организацию деятельности системы избирательных комиссий в 1988 – начале 1990-х гг., наряду с нормами международного права, входят как законы СССР, так и законы Российской Федерации и основанные на них подзаконные акты. Особенностью соотношения союзного и республиканского законодательства является то, что если ранее законодательство РСФСР практически не являлось самостоятельным, а лишь дублировало союзные законы, то когда в 1988 г. начала готовиться коренная реформа политической системы СССР, законы РСФСР стали отличаться самостоятельностью, что свидетельствовало об усилении роли Российской Федера-

¹⁰ Там же. Д. № 78. Л. 48.

ции как самостоятельной республики в составе СССР. И законодательство о выборах РСФСР пыталось устранить те ошибки, которые были допущены при формировании органов государственной власти Советского Союза. Правовое регулирование организации деятельности системы избирательных комиссий в 1988 – начале 1990-х гг. определялось сложностью и противоречивостью политической и экономической ситуации, сложившейся на тот период времени в России. С одной стороны, сформировавшаяся в течение нескольких десятилетий безальтернативная практика формирования представительных органов, существовавшая в советское время, и необходимость демократических преобразований, с другой, подталкивали органы государственной власти к проведению как экономических, так и политических реформ. И весь этот процесс реформирования не мог не отражаться на организации и деятельности избирательных комиссий. Необходимо было найти тот оптимальный вариант, при котором сочетался бы и опыт, накопленный в советское время, и те новеллы, которые отражали бы реалии современной России.

Список литературы

1. Бузин А.Ю. Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор российского законодательства // Вестн. Центр. избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 3. – С. 110–129.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.
3. Венямина А.А. Содержание и особенности стадий избирательного процесса в первые десятилетия советской власти // О-во и право. – 2008. – № 3.
4. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-7522. – Оп. 13. – Д. № 26. – Л. 157; Д. № 78. – Л. 48.
5. Ергина Н.М. Женщины в кампании перевыборов сельских советов мордовского округа (1928–1929 гг.) // Вестн. Чувашск. ун-та. – 2010. – № 2. – С. 11–16.
6. Положение о выборах в Верховный Совет СССР от 9 июля 1937 г. // СЗ СССР. – 1937. – № 43. – Ст. 182.
7. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского правительства. Отдел I. 8 дек. 1918. – № 86. – Ст. 901. – С. 1222–1226.
8. Советское государственное право: учеб. – М.: Юрид. лит., 1983. – С. 347–351.
9. George Barr Carson. Electoral Practices in the U.S.S.R. – New York, 1955. – P. 85.

К вопросу о дифференциации древнеримского права

В статье анализируются процессы дифференциации древнеримского права. Исследуются нормы основных источников древнеримского права и обосновывается его деление, прослеживаются тенденции отраслевой дифференциации древнеримского права.

This article analyzes the process of differentiation of the Roman law. The main sources of the norms of Roman law are examined, and justified its division, the tendency sectoral differentiation of Roman law.

Ключевые слова: дифференциация, древнеримское право, отрасль права, отраслевое деление права, отраслевая дифференциация, Институции Гая, Дигесты Юстиниана.

Key words: differentiation, the ancient Roman law, a branch of law, sectoral division of rights, sectoral differentiation, Guy's Institutions, Justinian's Digesty.

Термин «дифференциация» имеет, как известно, иноязычное происхождение и означает «разделение, расчленение чего-нибудь на отдельные разнородные элементы»¹. Право как сложное системное явление всегда было склонно к дифференциации, процессы которой мы находим еще в древности.

Данный факт легко продемонстрировать на основе норм, содержащихся в основных источниках древнеримского права: законах XII таблиц, Институциях Гая и Дигестах Юстиниана.

Анализ законов XII таблиц сложен, так как в подлинном виде они не сохранились, погибли во время галльского нашествия. Однако ученым удалось воспроизвести и расположить их в том порядке, в котором они находились в каждой из первоначальных таблиц. И хотя расположение законов XII таблиц до сих пор остается спорным, есть мнение, что располагались они следующим образом: I и II содержали положения о гражданском процессе, III касалась производства против несостоятельно-

© Курдюк Г. П., 2013

¹ Большой словарь иностранных слов. М., 2008. С. 132.

сти должника, IV содержала положения об отцовской власти, V и VI – об опеке, наследовании и собственности, VII и VIII таблицы отражали обязательственные отношения, IX и X – *jus publicum vi sacrum*, XI и XII включили в себя различные дополнительные статьи². Данный факт подтверждает наличие процессов дифференциации, более того прослеживаются основы зарождения отраслевого деления права, в частности процессуального, гражданского, государственного права и т. д. В то же время существует мнение о том, что процессов дифференциации права в законах XII таблиц нет. Так, например И.А. Покровский указывал «...эти построения, однако, лишены достаточно научной прочности и прежде всего противоречат общему обычаю древних при начертании законов или других актах на досках писать сплошь до конца и затем переходить на другую без всяких соображений относительно их содержания»³. Казалось бы, сам факт начертания законов древности полностью разрушает мысль о возможности древних ученых разграничивать нормы в зависимости от сферы действия. Однако построение последующих источников права позволяет не согласиться с ними, так как «на основе законов XII таблиц развивается в дальнейшем система норм национально-римских, применяемых только к римским гражданам (*cives Romani*), в форме обыкновенного гражданского процесса (*legis actions*). Эта система норм и называется *jus civile* или *jus Quiritium*»⁴, что неизбежно подтверждает сам факт дифференциации.

Более того, в первой книге Институций Гай, разделяя право, указывал на две его составляющие: право общенародное (народное) – «то право, которое между всеми людьми установил естественный разум, применяется и защищается одинаково у всех народов» и право цивильное – «то право, которое каждый народ сам для себя установил, есть его собственное право», которое «состоит из законов, решений плебеев, постановлений сената, указов императоров, эдиктов тех должностных лиц, которые имеют право издавать распоряжения, и из ответов знатоков (права)»⁵. Речь идет о разграничении права на основе способа образования.

Первый титул Дигест Юстиниана также содержит в себе представление о праве, но уже как о совокупности публичного и частного права, где под публичным понимается право, «которое (относится) к положению

² См.: Покровский И.А. История русского права / вст. ст., пер. с лат., науч. ред. и комм. А.Д. Рудокваса. СПб., 1998. С. 120.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 121–122.

⁵ Гай. Институции / пер. с лат. Ф. Дадынского; под ред. В.А. Савельева, Л.Л. Кофанова. М.: Юристъ, 1997. С. 17.

Римского государства», а под частным – право, «которое (относится) к пользе отдельных лиц». Следует отметить, что уже это говорит о наличии процессов дифференциации римского права, основанного на пользе либо государственной, либо частного лица. Здесь же представлены и процессы последующего деления. Согласно 1 титулу Дигест Юстиниана «публичное право включает в себя священнодействия, служения жрецов, положение магистров. Частное право делится на три части, ибо оно составляется или из естественных предписаний, или (из предписаний) народов, или (из предписаний) цивильных. Естественное право – это то, которому природа научила все живое: ибо это право присуще не только человеческому роду, но и всем животным, которые рождаются на земле и в море, и птицам; сюда относится сочетание мужчины и женщины, которое мы называем браком, сюда же порождение детей, сюда же воспитание... Право народов – это то, которым пользуются народы человечества; можно легко понять его отличие от естественного права: последнее является общим для всех животных, а первое – лишь для людей (в их отношениях) между собой... Цивильное право не отделяет всецело от естественного права или от права народов и не во всем придерживается его; если мы что-либо прибавляем к общему праву или что-нибудь из него исключаем, то мы создаем собственное, т. е. цивильное право. Это наше право состоит или из писанного (права), или из неписанного, как и у греков сказано: “из законов одни являются писанными, другие неписанными”»⁶. Папиниан цивильное право определил как право, «которое происходит из законов, плебисцитов, сенатускольсультов, декретов, принцепсов, мнений мудрецов»⁷. Помимо этого древнеримские юристы выделяли так называемое преторское право, «которое ввели преторы для содействия цивильному праву или для его дополнения или исправления в целях общественной пользы... Ибо, как утверждал Марциан в 1-й книге Институций, и само преторское право является живым голосом цивильного права»⁸. Таким образом, уже только на основании этого можно заключить, что римское право представляло собой сложное, способное к делению правовое явление.

⁶ Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М.: Статут, 2002. С. 83,85.

⁷ Там же. С. 85, 87.

⁸ Там же. С. 87.

Помимо указанного, право различали и в зависимости от происхождения, согласно Модестину: «всякое право сотворено соглашением, или установлено необходимостью, или закреплено обычаем»⁹.

Более того, Ульпиан считал: «Все право относится или к приобретению, или к сохранению, или к умалению; речь идет о том, каким образом что-либо делается принадлежащим кому-либо, или каким образом кто-либо сохраняет свою вещь или свое право, или каким образом кто-либо отчуждает или утрачивает»¹⁰. Налицо дифференциация права по способу реализации.

Общая система «Институций» определяется принципом «*Omne autem jus, quo utimur, vel ad personas pertinet vel ad res vel ad actiones*» – «Ведь все право, которым мы пользуемся, относится либо к лицам, либо к вещам, либо к искам»¹¹. «Сообразно этому прежде всего излагается *jus quod personas pertinet* (первая книга), где мы находим положения о свободных и рабах, о свободнорожденных и вольноотпущенниках и т. д. Затем следует *jus quod ad res pertinet* (вторая и третья книга), где говорится о различных видах вещей, о сделках вещного оборота, о наследовании и обязательствах. Наконец – *jus quod ad actions pertinet* (четвертая книга), где содержится учение о разных исторических формах процесса (*legis actions, formulae*), об исках, эксцепциях, интердиктах и т. д.»¹².

Помимо этого, Гай указывает и на деление права исходя из объекта правового регулирования. «Все право, которым мы пользуемся, – говорит он, – относится или к лицам, или к вещам (объектам), или к искам»¹³. Исходя из этого, Гай в своих Институциях строит систему римского права, как совокупность трех частей: первая часть, представленная в первой книге Институций, касается лиц; во второй части, содержащейся во второй и третьей книге, речь идет о вещах и третья часть, изложенная в четвертой книге, формулирует положения об исках. Таким образом, Институции Гая представляют собой сложную, логически завершенную систему римского частного права и содержат в себе предпосылки дифференциации права. Первую книгу Институций можно по праву считать источником конституционного права, в частности – института гражданства и семейного права, в частности – института опеки и попечительства, вторая и третья книги яв-

⁹ Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М.: Статут, 2002. С. 115.

¹⁰ Там же.

¹¹ См.: Покровский И.А. История русского права / вступ. ст., пер. с лат., науч. ред. и комм. А.Д. Рудокваса. СПб., 1998. С. 204.

¹² Там же.

¹³ Гай. Институции / пер. с лат. Ф. Дадынского; под ред. В.А. Савельева, Л.Л. Кофанова. М.: Юристъ, 1997. С. 19.

ляются источником гражданского права. При этом вторую часть третьей книги можно считать и источником уголовного права, поскольку она касается обязательств из деликтов, в частности, значительное внимание уделено вопросам воровства вещей и наказания за него, четвертую книгу – источником процессуального права.

Дигесты Юстиниана также не случайно разбиты на части, книги и титулы, причем не произвольно, как набор правил, а в четко систематизированном виде. Сам термин «*digesta*» указывает на предполагаемое деление, так как дословно означает «разделенное надвое деление», а происходит он от слова «*digere*» – «разделять», «истолковывать по порядку», т. е. процесс дифференциации свода, как и самого права, заведомо обусловлен.

Юстиниан не случайно разделил Дигесты на семь частей, предполагая их значение не только как кодифицированного свода правил и энциклопедического справочника для практикующих юристов, но и как учебного пособия для студентов. При этом первая часть, «*Prota*», освещающая общие положения права и судопроизводства, изучалась студентами на I курсе. Вторая часть, «*De iudiciis*» (о судах), и третья, «*De rebus*» (о вещах), – на II и III курсе; четвертая, «*Umblicus*», и пятая, «*De testamentis*» (о завещаниях), – на IV; шестая и седьмая – на V.

Каждая из семи частей Дигест имеет свою тематическую направленность, при этом не всегда она соответствует названию, указанному Юстинианом. Данный факт можно объяснить тем, что в большинстве своем название части повторяло название первой книги или первого титула книги, что не отражало в целом ее содержание.

Первая часть Дигест Юстиниана представлена четырьмя книгами, в которых раскрыты основы римского права и римского судопроизводства. Вторая часть состоит из семи книг и отражает вопросы, касающиеся вещных и смешанных исков. Так, пятая книга касается исков об истребовании всего наследственного имущества; шестая – вещных исков об истребовании собственником отдельной вещи; седьмая – исков об узурфрукте; восьмая – сервитутов; девятая и десятая – смешанных исков; одиннадцатая книга – исков с требованием возмещения ущерба определенному ответственному за него лицу.

Третья часть Дигест состоит из восьми книг и касается личных исков. В частности, 12-я и 13-я книги отражают кондикционные иски; 14-я и 15-я – иски против господина или отца семейства, отвечающих за обязательства подвластных им рабов или детей; 16-я – комментирует применение Веллейанова сенатусконсульта, зачета и рассматривает иск по

договору хранения и обратный иск; 17, 18 и 19 – касаются исков из важнейших консенсуальных договоров.

Четвертая часть Дигест включает в себя шесть книг и раскрывает институт залога (20-я кн.); эдильский эдикт (21-я кн.); вопросы, связанные с процентами, доказательствами, презумпциями, свидетелями, незнанием права или факта (22-я кн.); брачно-семейными отношениями (кн. 23,24,25); институт опеки и попечительства (26 и 27 кн.).

Пятая часть Дигест рассматривает вопросы наследования по завещанию (кн. 28 и 29); нормы по легатам и фидеикомиссам (кн. 30–36).

Шестая часть Дигест касается вопросов причинения имущественного ущерба и дарения (39-я кн.), манумиссиям (40-я кн.), системе владения (41-я кн.), вещным наследственным правам (37, 38-я кн.), их судебной защите посредством исков (42-я кн.), итердиктам (43-я кн.) и эксцепциям (44-я кн.).

В седьмой части отражаются проблемы стипуляции, поручительства, новаций и прекращения обязательств (45 и 46-я кн.), деликтов, преступлений и наказаний (47 и 48-я кн.), а также апелляций (49-я кн.), муниципий, декурионов, повинностей, ценза, рассматривается значение юридических терминов (50-я кн.).

Как видим, каждая часть и каждая книга своеобразны, при этом в целом они содержат элементы отраслевого деления. Так, части 2–6 содержат элементы частного права, в частности гражданского права, гражданского процесса, семейного права. В то время как седьмая часть касается элементов публичного права, в частности уголовного права и уголовного процесса (кн. 47–49), муниципального и административного права (50-я кн.).

Следует отметить, что и термин «отрасль» как один из инструментов дифференциации права и законодательства мы встречаем в 530 г. в одном из официальных древнеримских документов: в Конституции Юстиниана «*Deo Auctore*». При этом термин «отрасль права» употребляется в сочетании с термином «закон» («*repperimus vauem omnem legume tramitem*»¹⁴), что подтверждает наличие процессов дифференциации в древнеримском законодательстве уже в Древнем Риме, а как известно, дифференциация законодательства выступает предпосылкой для дифференциации права¹⁵.

Подводя итог, следует заключить, что право Древнего Рима было подвержено процессам дифференциации, более того, именно в Древнем Риме зародились основы отраслевой дифференциации права.

¹⁴ Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М.: Статут, 2002. С. 26.

¹⁵ Там же. С. 27.

Список литературы

1. Большой словарь иностранных слов. – М., 2008. – С. 132.
2. *Покровский И.А.* История русского права / вст. ст., пер. с лат., науч. ред. и комм. А.Д. Рудокваса. – СПб., 1998. – С. 120, 121–122, 204.
3. *Гай.* Институции / пер. с лат. Ф. Дадынского; под ред. В.А. Савельева, Л.Л. Кофанова. – М.: Юристъ, 1997. – С. 17, 19.
4. Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. – Т. 1. – С. 83, 85, 87, 115.

УДК 366.54(470+571)

О. В. Лепешкина, Е. Б. Лепешкин

**Современные тенденции реализации
государственной политики
в сфере защиты прав потребителей**

В статье представлены основные элементы государственной политики в сфере защиты прав потребителей, сформулированные с учетом современных концептов ее понимания и качества правового регулирования рассматриваемой области общественных отношений, сформулированы предложения по ее реализации.

The main elements of state politics in the sphere of consumers' rights protection are represented in this article. These elements are formulated according to modern concepts of understanding this politics and the quality of juridical control of considering the sphere of social relations, the offers of its realization are formulated.

Ключевые слова: защита прав потребителей, правовое регулирование, направления государственной политики.

Key words: consumers' rights protection, juridical control, the directions of the state politics.

Действие законов рыночной экономики делит общество людей на производителей и потребителей. Эти две категории сегодня проникают даже в те сферы общественных отношений, которые, казалось бы, слишком далеки от того, чтобы быть представляемыми с их помощью. Без них не обходится уже даже такая, к примеру, как сфера образования, приобретения человеком жизненно необходимых знаний, получения ремесла, профессии, повышения квалификации и т. д., где испокон веков превалировали нормы морали, нравственности, ценности патриотизма. Сегодня и образовательная деятельность расценивается как сфера оказания услуг, а ее участники – субъекты, предоставляющие образовательные услуги и отвечающие за их качество, и субъекты, потребляющие эти услуги и имеющие право требовать предусмотренного законом качества услуг, оказываемых в этой сфере.

Поэтому можно утверждать, что сфера потребления настолько расширена, что действующие в ней нормативы касаются буквально каждого, о чем свидетельствуют отчетные данные Роспотребнадзора¹. Однако механизмы защиты прав потребителей признаются низкокачественными, если не сказать, что отсутствуют вообще. Выход из такого критического положения видится в создании качественных правовых основ защиты прав потребителей, в повышении юридической ответственности производителей и правовой культуры потребителей, в совершенствовании диалоговых форм их взаимоотношений. Приоритетными остаются ориентиры на государственную защиту прав потребителей, и потому государственную политику в рассматриваемой сфере следует расценивать в качестве одного из ключевых элементов в структуре общей государственной политики, а ее формирование и реализация должны признаваться одним из главных направлений деятельности государственных и общественных структур.

В научных оценках государственной политики в сфере защиты прав потребителей мы предполагаем опираться на соответствующий понятийный аппарат, руководствоваться историческим отечественным и зарубежным опытом, учитывать состояние современного правозащитного законодательства и практику его применения. О понимании значения и целей государственной политики рассуждали ученые разных времен: от древних до современных. Так, по утверждению В.А. Рудковского, Аристотель рассматривал политику как науку практическую, призванную служить тому, чтобы подготавливать и предопределять действия, а не ограничиваться описанием фактов². «Во всех искусствах и науках, полностью обнимающих собой какую-нибудь область, ... политика должна считаться и ... с видом государственного устройства, основанного на известного рода предпосылках»³.

Юридическая наука занимается исследованием преимущественно правовой политики по тем причинам, что право является главным инструментом в руках государства и его органов, посредством которого создаются гарантии и механизмы реализации и защиты прав. Г.Ф. Шершеневич писал, что «политика права должна вырабатывать общий план государ-

¹ См.: Протокол № 22 от 26.10.2012 расширенного заседания ученого совета Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, посвященного 90-летию со дня образования в России государственной санитарной эпидемиологической службы.

² Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права. Волгоград. 2009. С. 10.

³ Аристотель. Политика // От мифов к логике: соч. М., 1998. С. 546–547.

ственного и правового порядка, и осуществление этого плана в деталях по особым отраслям права – лишь только выполнение общей цели»⁴.

Современная теоретико-правовая наука вносит ощутимый вклад в разработку концепции государственной правовой политики. Над различными проблемами ее научного объяснения работают такие ученые, как А.В. Малько, Я.В. Бакарджиев, С.В. Кодан, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, С.И. Орешкин и др.⁵. Опираясь на работы перечисленных авторов, мы установили, что правовая политика структурирована в зависимости от сфер правового регулирования, следовательно, политика в сфере защиты прав потребителей имеет полное право на существование и обсуждение. Доказательствами могут служить следующие аргументы.

Во-первых, анализ российского законодательства со времен зарождения норм, защищающих права и интересы потребителей до настоящего времени, показал, что нормы этого назначения восходят к римскому праву, а затем через рецепцию находят отражение и в российском законодательстве. Такие нормы обнаружены в памятниках истории удельного периода – «Русской правде» и Псковской судной грамоте и в основном памятнике периода империи – Своде законов Российской империи, в них преобладает цивилистический аспект правового регулирования. В советский период постепенно усиливается влияние на сферу защиты прав потребителей норм других отраслей права.

Во-вторых, потребительская среда сегодня включает общественные отношения, возникающие в различных сферах жизнедеятельности людей, а в законодательстве Российской Федерации окончательно сформировался полиотраслевой подход к правовому регулированию защиты прав потребителей. По этой причине мы стремились к преодолению традиционного подхода в научном обосновании механизмов защиты прав потребителей исключительно в рамках цивилистического направления и предложили комплексный подход к оценке правового регулирования защиты

⁴ *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1912. Вып. 4. С. 805. Кроме того, вопросам отдельных видов правовой политики посвящены труды таких дореволюционных ученых как: *Лист Ф.* Задачи уголовной политики. СПб., 1895; *Гогель С.К.* Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией. СПб., 1910. и др. Из работ советского периода интерес представляют исследования 80-х гг. Н.В. Федорова по вопросам правовой политики Советского государства.

⁵ См.: *Малько А.В.* Теория правовой политики. М., 2012; *Кодан С.В.* Юридическая политика Российского государства в 1800–1850 гг.: деятели, идеи, институты: моногр. Екатеринбург, 2005; *Бакарджиев Я.В.* Теоретико-методологические основы исследования юридической политики: моногр. Курган, 2008; *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права. Волгоград, 2009.

прав потребителей на основе норм конституционного права и их развития в положениях гражданского, уголовного, административного и иного законодательства, защищающих права и интересы потребителей.

В-третьих, российское законодательство в сфере защиты прав потребителей признается соответствующим международно-правовым стандартам, а государственные структуры наделены комплексом полномочий в этой сфере. В защите прав и интересов потребителей реализуются нормы различных отраслей российского права и законодательства: конституционного, гражданского, административного, муниципального, образовательного, медицинского и др.

В-четвертых, концептуальными элементами правовой государственной политики в сфере защиты прав потребителей являются: научные основы, отражающие правоохранительную доктрину Российской Федерации; цели, задачи и принципы правовой политики в рассматриваемой сфере; организационный механизм, включающий систему субъектов, призванный к осуществлению мер государственной политики в сфере защиты прав потребителей; систему гарантий, обеспечивающих реализацию, защиту и восстановление прав потребителей.

В-пятых, по аналогии со структурой государственной политики в других сферах жизнеобеспечения⁶ предлагаем включить в содержание рассматриваемого вида государственной политики следующие элементы: правовые основы государственной правовой политики, сформированные в соответствии с полиотраслевым принципом; организационно-структурные основы, построенные с учетом формы правления, формы государственного устройства и сути государственного политического режима России; финансово-экономические основы функционирования механизмов защиты прав потребителей; информационно-коммуникативные основы правозащитной деятельности в потребительской среде; кадровое и регламентное обеспечение сферы защиты прав потребителей; культурно-просветительские и нравственно-психологические основы деятельности участников потребительской сферы.

Перечисленные блоки концепции и содержания правовой государственной политики в сфере защиты прав потребителей обусловлены тем, что, являясь составной частью и приоритетным направлением общей социальной политики государства, она представляет собой систему государ-

⁶ См.: к примеру, Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / авт.-разраб. А.В. Малько, В.Н. Синуков, С.Ф. Афанасьев, и др.; под ред. А.В. Малько. Саратов, 2012.

ственной защиты прав потребителей как комплекс гарантированных государством правовых, организационных и социально-экономических мер, обеспечивающих населению защиту здоровья, прав и экономических интересов при приобретении на рынке необходимых ему товаров и услуг.

В каждом из них практикой обнаруживаются многочисленные проблемы, которые определяют основные направления реализации правовой государственной политики в сфере защиты прав потребителей. В их числе предлагаем:

а) защита от ущерба здоровью или угрозе жизни в результате приобретения и использования по их прямому назначению товара или услуги;

б) защита от материального ущерба в результате приобретения некачественного товара или услуги;

в) защита от недобросовестной рекламы и заведомо ложной информации о потребительских свойствах товаров или услуг;

г) защита от материального и морального ущерба в результате нарушений норм этики и морали продавцом товара или услуги в процессе их реализации;

д) защита от материального и морального ущерба потребителю в результате нарушений должностными лицами или инстанциями при обращении по поводу защиты своих прав как потребителя.

В пределах каждого направления применяются различные способы, формы и виды защиты прав потребителей: *государственная* – посредством органов законодательной, исполнительной, судебной государственной власти федерального и регионального уровня, органов муниципальной власти и *общественная* – через общественные объединения потребителей.

Анализ действующего в России международного и национального законодательства, а также сложившейся в стране правоприменительной практики в сфере защиты прав потребителей на рынке товаров, работ и услуг позволяет предложить ряд правовых, организационных и социально-экономических мер, осуществление которых будет способствовать повышению эффективности действующей системы государственной защиты прав потребителей. Сгруппируем их в три блока.

Первый охватывает меры по совершенствованию нормативно-правовой базы защиты прав потребителей. Представляется необходимым:

1) разработать новую редакцию закона «О защите прав потребителей», базирующуюся на мировом опыте правового регулирования данной сферы общественных отношений; 2) осуществить унификацию закона с международными нормативно-правовыми актами, в том числе с законодательством

стран СНГ; 3) разработать и внести в Государственную думу проекты законов: о качестве и безопасности товаров; о продуктах питания; о правах пациентов; о ценообразовании; о недобросовестной конкуренции; о независимой потребительской экспертизе; об экологической безопасности, санитарной охране и др.; 4) расширить практику заключения двусторонних международных договоров и соглашений по данному вопросу со странами ближнего и дальнего зарубежья и, в первую очередь, с республиками бывшего СССР; 5) создать механизм государственного и общественного контроля за соблюдением прав потребителей и координации взаимодействия всех заинтересованных органов государственного управления по вопросам защиты прав потребителей.

Второй блок касается совершенствования организационных структур системы государственной и общественной защиты прав потребителей. В нем предлагаются меры: 1) по развитию структур органов государственного правления, имеющих прямые функции по защите прав потребителей, начиная с федерального уровня и до городов, районных, крупных поселков включительно; по развитию структуры общественных организаций по защите потребителей также от их федерального уровня и до районных городов и крупных поселков; 2) по созданию и развитию общегосударственной информационно-аналитической системы по вопросам защиты прав потребителей.

В *третьей блок* предлагается включить меры по созданию и развитию системы просвещения населения по вопросам реализации прав потребителей и механизмам их защиты. Полагаем, что мероприятия данного блока следует считать одним из центральных звеньев в структуре государственной политики в сфере защиты прав потребителей. Целью создания системы просвещения является распространение среди населения знаний в области прав потребителей, обеспечивающих ему грамотность, компетентность и самозащиту на рынке товаров, работ и услуг.

Полагаем, что предлагаемые меры вполне соответствуют реалиям жизни, и могут быть использованы в процессе реализации государственной политики по защите прав потребителей в Российской Федерации, характеризуя ее современные тенденции.

Список литературы

1. *Аристотель*. Политика // От мифов к логике: соч. – М., 1998. – С. 546–547.
2. *Бакарджиев Я.В.* Теоретико-методологические основы исследования юридической политики: моногр. – Курган, 2008.
3. *Гогель С.К.* Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией. – СПб., 1910.
4. *Кодан С.В.* Юридическая политика Российского государства в 1800–1850 гг.: деятели, идеи, институты: моногр. Екатеринбург, 2005.
5. Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / авт.-разраб. А.В. Малько, В.Н. Синюков, С.Ф. Афанасьев, и др.; под ред. А.В. Малько. – Саратов, 2012.
6. *Малько А.В.* Теория правовой политики. – М., 2012.
7. *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права. – Волгоград, 2009. – С. 10.
8. *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права. – Волгоград, 2009.
9. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. – М., 1912. – Вып. 4. – С. 805.
Лист Ф. Задачи уголовной политики. – СПб., 1895.

Развитие пенитенциарной системы России во второй половине XIX в.

В статье рассматривается один из этапов развития пенитенциарной системы России – вторая половина XIX в. Данный период стал важнейшим рубежом в организационном оформлении уголовно-исправительной системы России.

This paper discusses one of the stages of development of the Russian prison system, and it is the second half of the XIX century. This period was the most important milestone in the institutional design of the penal system in Russia.

Ключевые слова: пенитенциарная система, тюрьма, реформа, лишение свободы, исполнение наказаний, уголовное наказание.

Key words: prison system, prison reform, imprisonment, execution of punishment, criminal punishment.

Исполнение наказаний в России во второй половине XIX в. регулировалось следующими основными законами: Уложением о наказаниях уголовных и исправительных, Уставом о ссыльных, Сводом учреждений и уставов о содержащихся под стражей. Также действовал ряд ведомственных нормативно-правовых актов. Нормы указанных документов в целом соответствовали передовым пенитенциарным идеям того времени. Однако реальность значительно отличалась от нормативных предписаний в негативном плане. В рассматриваемый период институт наказания в виде лишения свободы развивался довольно противоречиво и завершился тюремной реформой 1879 г.

Вне сомнения, на состояние пенитенциарной системы определенным образом накладывала буржуазная модернизация российского общества. Это выражалось, в частности, в том, что Россия стала более активно изучать опыт буржуазных государств в вопросе устройства тюрем. Так, в 1863 г. Александр II разрешил Галкину-Врасскому, будущему начальнику Главного тюремного управления, выехать для этой цели в Европу. В кратчайшие сро-

ки Галкин-Врасский представил отчет о данной работе в Англии, Пруссии, Бельгии, Франции¹, а в 1868 г. им была издана книга по тюрьмоведению².

Очевидное несовершенство организации деятельности мест лишения свободы показывала тюремная практика. Имели место случаи, когда один вид наказания (связанного с лишением свободы) заменялся другим из-за отдаленности нужного места заключения или же из-за переполненности пенитенциарных учреждений. Иногда получалось так, что предусмотренные Уложением о наказаниях уголовных и исправительных более мягкие виды наказания на деле оказывались суровее, чем более строгие виды (например, условия отбывания в исправительных арестантских ротах гражданского ведомства оказывались тяжелее, чем каторжные работы на заводах, хотя должно было быть наоборот)³. Подобный отрыв пенитенциарных норм от действительности окажется характерным для пенитенциарной истории России. По мнению ученого-криминалиста середины XIX в. А.Ф. Бернера, плохое устройство мест заключения являлось их «капитальным практическим недостатком», который имел «круговое, повальное свойство»⁴. Можно добавить, что указанные недостатки российской пенитенциарной системы к тому времени уже имели перманентный характер и в дальнейшем эта особенность не изменится.

В условиях либерализации, во второй половине XIX в., такое противоречие стало объектом общественного внимания. Публикации о местах лишения свободы, помещаемые, в частности, на страницах таких изданий, как «Воронежские губернские ведомости», в журналах «Луч», «Неделя», в «Северной почте», «Уфимских ведомостях», «Калужских ведомостях» и др., определенным образом подталкивали к преобразованиям в тюремной сфере и в основном носили критический характер. В то же время в них излагались идеи, направленные на совершенствование организации тюремного труда, поднимались проблемы тюремной психологии и тюремного быта⁵. Обстановка реформирования российского общества, когда стало дозволяться высказываться критически по поводу деятельности государственных органов, безусловно, способствовала таким публикациям.

Государству в новых для себя условиях необходимо было принять меры по реформированию тюремной системы. Впервые общественность

¹ Упоров И.В. Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития. СПб., 2004. С. 305.

² Галкин М.Н. Материалы к изучению тюремного вопроса. СПб., 1868.

³ Там же. С. 733.

⁴ Бернер А.Ф. Учебник уголовного права. Общая часть. СПб., 1865. С. 734.

⁵ Архипов И.В. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1990. С. 43–57, 73.

получила возможность от официальных органов узнать, что представляли собой в реальности места лишения свободы в России, из опубликованных в 1865 г. «Материалов по вопросу о преобразовании тюремной части в России». В документе отмечалась, в частности, «ветхость тюремных зданий, переполненность мест заключения, в связи с чем нет возможности организовать процесс трудового использования заключенных»⁶.

Комиссия в своих выводах отметила, что «наиболее оптимальным местом лишения свободы являются исправительные тюрьмы». Одним из основных средств исправления предполагалось привлечение заключенных к труду, половину заработка при этом предлагалось переводить в бюджет государства. Высказывалась мысль о необходимости упразднения ссылки в Сибирь на поселение и житье как вида уголовного наказания и ее замене тюремным заключением⁷. Предложение это обосновывалось тем, что ввиду сложившейся к тому времени заселенности многих мест страны резко снижалась карательная сущность ссылки⁸. Вполне вероятно, что такое предложение было подкреплено и все более усиливавшимися просьбами сибирских губернаторов поменьше направлять к ним ссыльных из-за негативного их влияния на местное население⁹. Данное предложение не было новым, его в свое время высказывал М.М. Сперанский, однако решения тогда так и не было принято. В 1869 г. в Министерстве внутренних дел был подготовлен проект исправительных тюрем, где, в частности, указывалось: «Выражение “тюремная реформа” до настоящего времени остается категорически неопределенным ... С тюремной реформой соединяют еще другой более обширный предмет об изменениях в системе существующих у нас наказаний... становится ясным, что предметом реформы могут быть только места заключения... Если законодательная работа должна будет обнять все виды заключения, то дело снова представится слишком сложным, а поэтому правильное всего было бы разработать тюремную реформу постепенно, выделив сначала вопрос о том роде тюрем, обновление которых представляется особенно нужным и сложным»¹⁰. Реализация предложений комиссии Министерства внутренних дел требовала непомерных государственных затрат и, в итоге, оказались в положении «для сведения». Данные обстоятельства, соединенные с «инерционностью бюрократиче-

⁶ Материалы по вопросу преобразования тюремной части в России. СПб., 1865. С. 237.

⁷ ГАРФ. Ф. 122. Оп.3. Д.294. Л.39.

⁸ Лусин А.Г., Петренко Н.И., Яковлева Е.И. Тюремная система Российского государства в XVIII – начале XIX в. М., 1996. С. 26.

⁹ Фойницкий И.Я. Исторический очерк и современное состояние ссылки и тюремного заключения. СПб., 1878. С. 21.

¹⁰ ГАРФ. Ф.122. Оп.3. Д.294. Л. 22,23.

ского государственного аппарата, скудностью материальной базы тюремной системы ... заранее обрекали на неудачу эти попытки»¹¹.

Следующая и основная попытка реформирования тюремной системы в России связывается с созданием в 1872 г. Комиссии для составления общего систематического проекта о тюремном преобразовании под председательством графа В.А. Соллогуба, который писал, что «преобразование тюрем есть не что иное, как преобразование Уложения о наказаниях и Устава о содержащихся под стражей»¹². Эта комиссия имела общегосударственный характер («высочайше утвержденная») и для работы в ней привлекались ведущие специалисты и ученые (с 1877 г. Комиссию с несколько измененным названием возглавил К.К. Грот). Нам представляется, что комиссия дала достаточно реалистическую оценку существующему положению в России в местах лишения свободы. В частности, она отмечала, что «система исправительных наказаний страдает... крайней медлительностью ... Исполнение закона на практике затрудняется и закон остается мертвой буквой. На самом деле всех этих различных карательных учреждений вовсе не существует, приговоренные к лишению свободы содержатся большей частью все вместе безо всякого подразделения в обыкновенных наших тюремных замках и острогах. Предполагаемые законом различия между рабочим домом и тюрьмой до сих пор остаются предположениями ... В значительном большинстве случаев наказание исполняется в местах заключения, которые предназначались преимущественно для арестантов подследственных и тех приговоренных, которые содержались под стражею до применения судом наказания, именно в тюремных замках и острогах, не только не содействующих предупреждению преступлений, но даже превратившихся в рассадники их и школы порока»¹³.

Комиссия проанализировала и причины, приведшие к крайне неудовлетворительному состоянию мест лишения свободы. Был сделан акцент на несовершенстве законодательства, регулирующего институт наказания в виде лишения свободы. Также было отмечено, что лестница наказаний, предусмотренная Уложением о наказаниях уголовных и исправительных, слишком «многосложна, а потому на практике разные наказания соединились в одно, и исполнение наказаний стало в противоречие как с уголов-

¹¹ *Петренко Н.И.* Организационно-правовые основы режима исполнения наказания за общеуголовные преступления в местах заключения в пореформенный период (1864–1917 гг.). С. 31.

¹² ГАРФ. Ф.122. Оп.3. Д.294. Л. 12.

¹³ Там же. Оп.1. Д.176. Л. 103,104.

ным законом, так и с судебным приговором». Далее отмечалось «жалкое положение карательных учреждений».

Однако последующих практических шагов после докладов тюремной комиссии по большому счету не последовало. Комиссия сделала акцент на вопросах управления тюремной системой. В феврале 1879 г. было утверждено мнение Госсовета об учреждении ГТУ (Главного тюремного управления), которое наделялось некоторыми правами отдельного министерства и должно было воплощать в жизнь основные направления тюремных преобразований в Российской империи. Создавался институт тюремных инспекторов (имевших статус советника губернатора) с достаточно большими полномочиями. В системе МВД образовывался также совет по тюремным делам. Несколько позже в связи с этим были утверждены «Временные правила для первоначального руководства тюремным инспекторам во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы». В центральных местах заключения их руководители должны были называться «директорами», в губерниях – «начальниками», в прочих – «смотрителями». На тюремные должности в каторжных тюрьмах предполагалось назначать лиц военного ведомства. В декабре 1879 г. итоговый проект комиссии «Об основных положениях, имеющих служить руководством при преобразовании тюремной части и пересмотре Уложения о наказаниях» был «высочайше» утвержден и приобрел силу закона. Таким образом, была создана правовая база для последующих преобразований системы мест лишения свободы в России. Предусматривались, в частности, следующие виды лишения свободы в качестве уголовного наказания: 1) ссылка на каторгу без срока и на срок; 2) заключение в исправительном доме на срок до шести лет; 3) заключение в тюрьме сроком до одного года; 4) арест на срок до трех месяцев. Планировалось также ввести одиночное отбывание для лиц, приговоренных к заключению в исправительном доме и тюрьме (с льготным исчислением срока наказания). Труд в местах заключения должен был быть обязательным.

Следует отметить, что в рассматриваемый период в местах заключения ощущался некомплект надзирателей, следствием чего были частые побегі арестантов с внешних работ. Тюрьмы, несмотря на свое плохое в большинстве случаев устройство, были переполнены «в высшей степени»¹⁴. Труд содержащихся в местах лишения свободы был организован также неудовлетворительно. При таких условиях не могло быть и речи о коренных преобразованиях тюремной части в короткий срок. Поэтому ко-

¹⁴ ГАКК. Ф.670. Оп.1. Д.18. Л.41.

миссией подчеркивалась необходимость постепенного устройства карательных учреждений, исходя из имеющихся возможностей и условий. Основным препятствием по-прежнему был дефицит средств. Так, в 1879 г. вместо запрошенных 737 000 р. ГТУ получило только 177 500 р. (аналогичное положение сохранялось и в последующие годы). М.Н. Гернет в связи с этим не без оснований называл проект комиссии «мертворожденным», поскольку за ним не последовало коренных изменений в порядке и условиях отбывания наказания в виде лишения свободы¹⁵.

Плохое состояние тюрем было предметом обращения ряда международных организаций к руководству российской тюремной системы. Так, секретарь Великобританского Говардского общества Виллиам Талаки направил начальнику Главного тюремного управления письмо, где писал: «Позвольте мне ... выразить надежду, что Русское Правительство примет какие-либо меры к тому, чтобы его тюремная система не навлекла бы как ныне на Ваше Государство стыд и позор перед всем цивилизованным миром». Приводя эти и другие указанные выше архивные сведения, М.Г. Детков отмечает, что таково было «повсеместное положение тюремного дела в России»¹⁶. Вместе с тем нельзя не согласиться с С.Л. Гайдуком, полагавшим, что этот документ («Основные положения, имеющие служить руководством при преобразовании тюремной части и пересмотре Уложения о наказаниях») все же оказал определенное влияние на тюремную политику государства¹⁷.

Подводя итог, можно отметить, что ценность закона 1879 г. заключается прежде всего в том, что в нем была дана реалистическая оценка состояния дел в системе мест лишения свободы и четко показана необходимость ее реформирования.

После принятия решений 1879 г. в пенитенциарной сфере государство в лице вновь образованного Главного тюремного управления продолжало издавать многочисленные циркуляры, в которых разъяснялись, регулировались отдельные вопросы реализации наказаний, связанных с лишением свободы. Между тем, если проанализировать нормативные акты, регулирующие условия содержания арестантов и принимаемые в рассматриваемый период, то их содержание вновь приходит в резкий контраст с действительностью. Условия содержания по нормам вполне попадали под европейские критерии, реальность же была совсем иной. Главное тюремное управление проявляло определенную противоречивость – выступая, с

¹⁵ Гернет М.Н. История царской тюрьмы. Т.3. М., 1962. С. 356.

¹⁶ Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994. С. 29.

¹⁷ Гайдук С.Л. Тюремная политика и тюремное законодательство пореформенной России: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1987. С. 226.

одной стороны, за необходимость быстрее разработки концепции пенитенциарной политики, чтобы, основываясь на ней, предпринимать конкретные шаги по реализации соответствующих решений, с другой стороны, оно начинало обильно издавать акты, оторванные от действительности¹⁸. Таким образом, рассмотренный этап реформирования тюремной системы в России оказался в итоге неудачным, и тюремная реформа принципиально не изменила ситуацию, при которой реальность значительно отличалась от нормативных предписаний.

Список литературы

1. *Архипов И.В.* Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1990. – С. 43–57, 73.
2. *Бернер А.Ф.* Учебник уголовного права. Общая часть. – СПб., 1865. – С. 734.
3. *Гайдук С.Л.* Тюремная политика и тюремное законодательство пореформенной России: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987. – С. 226.
4. *Галкин М.Н.* Материалы к изучению тюремного вопроса. – СПб., 1868.
5. *Гернет М.Н.* История царской тюрьмы. – М., 1962. – Т. 3. – С. 356.
6. Государственный архив Краснодарского края. – Ф. 670. – Оп. 1. – Д. 18. – Л. 41.
7. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 122. – Оп. 3. – Д. 294. – Л. 12,22,23,39,103,104.
8. *Детков М.Г.* Наказание в царской России. Система его исполнения. – М., 1994. – С. 29.
9. *Лисин А.Г., Петренко Н.И., Яковлева Е.И.* Тюремная система Российского государства в XVIII – начале XIX в. – М., 1996. – С. 26.
10. Материалы по вопросу преобразования тюремной части в России. – СПб., 1865. – С. 237.
11. *Петренко Н.И.* Организационно-правовые основы режима исполнения наказания за общеуголовные преступления в местах заключения в пореформенный период (1864–1917 гг.). – С. 31.
12. *Упоров И.В.* Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития. – СПб., 2004. – С. 305.
13. *Упоров И.В.* Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития. – СПб., 2004. – С. 317.
14. *Фойницкий И.Я.* Исторический очерк и современное состояние ссылки и тюремного заключения. – СПб., 1878. – С. 21.

¹⁸ *Упоров И.В.* Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития. СПб., 2004. С. 317.

Формирование толкования правовых норм в Древнем Риме

В статье исследуются особенности толкования правовых норм в древнеримском государстве. Рассматриваются виды норм, подлежащие толкованию, и органы, его осуществляющие. Особое внимание уделено интерпретации сакральных норм и комментариям.

Peculiarities of legal norms interpretation in ancient Rome state are investigated in this article. Types of norms which need in interpretation and organs which execute them are considered here. The special attention was paid to the interpretation of sacral norms and commentaries.

Key words: legal norm interpretation, commentaries, roman lawyers, pontiff, legal norms, sacral norms.

Ключевые слова: толкование правовых норм, комментарии, римские юристы, понтифики, нормы права, сакральные нормы.

Среди древнейших государств, пожалуй, наиболее полно толкование правовых норм было разработано в Риме. Еще на раннем этапе его развития существовали специальные органы, компетентные интерпретировать правовые предписания. При этом их компетенция была строго разделена в зависимости от вида толкуемых норм.

Наиболее древний характер в Риме имели сакральные нормы – *jussa-crim*. Нормы, входящие в состав «священного права», отличались сложностью, вследствие чего их познание и толкование не могли обходиться без специальных знаний. Поэтому интерпретировать их могли только жреческие коллегии.

Особое значение в этой связи имела коллегия понтификов. Интересно, что многие исследователи переводят слово «понтифики» как «мостостроители», и, на наш взгляд, буквальный перевод этого термина является верным. Название этой коллегии становится более понятным, если отталкиваться от

другого названия сакрального права – *juspontificum*. Но опять же, неизвестно, то ли этот термин произошел от названия понтификов, то ли наоборот.

Для нашего исследования деятельность коллегии понтификов представляет определенный интерес по той причине, что они осуществляли выработку основных правил и приемов толкования правовых норм. Кроме того, понтифики вели записи юридических прецедентов, получившие название *commentariipontificum*. Их по праву можно считать первой юридической литературой. Поэтому понтификов справедливо будет назвать первыми римскими юристами.

В течение первой половины периода республики понтифики были единственными авторами письменных правовых интерпретаций. Благодаря своему давнему, передаваемому из года в год опыту, они сформировали основные правила толкования правовой нормы, в особенности логического способа. В своей интерпретационной деятельности они, в отличие от древних греков, старались придерживаться буквы закона, поскольку формализм древнего права сурово карал даже малейшее от нее отступление. Такая добросовестность привела к тому, что за получением разъяснений к понтификам обращались не только частные лица, но и судьи.

В течение довольно длительного периода времени *commentariipontificum* были закрыты для посторонних лиц, что было неудобно. Часть трудов понтификов была опубликована лишь в IV в. до н. э. Флавием, похитившим книгу об исках и исковых формулах. Кроме этого, первый понтифик из плебеев, Тиберий, стал впервые публично толковать право путем дачи консультаций тяжущимся. Эти события послужили толчком к развитию светской юриспруденции в Древнем Риме, поскольку позволили всем желающим ознакомиться с правом.

Другая жреческая коллегия Древнего Рима, специализировавшаяся на толковании норм права, носит название коллегии авгуров. Сферой их деятельности было толкование результатов религиозных гаданий, прояснение божьих знаков и высшей воли. В отличие от понтификов, специализирующихся на частных, гражданско-правовых в современном понимании вопросах, авгуры были авторитетны в публично-правовых и политических вопросах. Толкуя результаты гаданий и предзнаменования, они под предлогом их неблагоприятного смысла были в силах затормозить любое важное государственное дело.

В Древнем Риме существовали и иные жреческие коллегии, но наибольшее влияние на развитие толкования правовых норм оказали только две вышеназванные.

Кроме толкования сакральных норм, в древний период существования Римского государства происходило и толкование норм обычного права. В литературе отмечается¹, что толкование зачастую способствовало изменению обычаев посредством судебных решений. Последние затем принимали прецедентный характер.

Считается, что первый римский сборник законов, к которому были составлены комментарии, на самом деле заключал в себе не царские веления, а обычаи. Этот сборник носит название *jus Papirianum* (по имени составителя) и относится к периоду конца республики (правление Цезаря). Комментарии к нему приписывают авторству Грания Флакка. Труды таких римских исследователей, как Цицерон и Варон, не упоминают о существовании этого сборника, вероятно, потому, что в их время он еще не был известен и был составлен гораздо позже означенного там времени (период после изгнания царей).

Правовые обычаи могли толковаться разнообразно, и это обстоятельство не устраивало римское население. До указанных событий сфера применения права, а следовательно, и его толкования в этом процессе, находилась в ведении патрицианских магистратов. Его неясность и закрытость открывали дорогу различным злоупотреблениям, происходившим вследствие выгодной им интерпретации правовых норм. Именно под влиянием этого фактора и была начата агитация плебеев об издании кодекса (V в. до н. э.), способного заменить обычное право, поскольку разнообразие его толкования приводило к произволу. Считается, что последствием этих действий стало издание законов XII таблиц, которые затем также были комментированы римскими юристами.

Говоря о римском праве, исследователи единодушны во мнении, что одним из путей его совершенствования было толкование. В полной мере это утверждение можно отнести к законам XII таблиц. Как уже отмечалось, толкование правовых норм имеет существенное значение для правильного восприятия правовых предписаний и претворения их в жизнь, приспособления абстрактной нормы к конкретному случаю. Еще большую значимость оно имело в древние времена, при существовании несовершенных, казуистических кодексов, к которым относились и законы XII таблиц. Римские юристы проводили сложную и кропотливую работу по применению положений законов XII таблиц, не охватывающих всех случаев, требующих правового регулирования, к изменяющимся реалиям времени. В этой

¹ Покровский И. А. История римского права. СПб., 1999. С. 52.

деятельности им на помощь приходило толкование, которое уже в те времена могло осуществляться как в соответствии с «буквой», так и с «духом» закона. Причем смысл закона, его «дух», зачастую ставился во главе в тех ситуациях, когда изменялись общественно-исторические условия либо существовал пробел в праве. Это объясняет «натяннутость» некоторых древнеримских интерпретаций, желающих подогнать под определенную норму закона конкретный случай посредством толкования.

Законодательная деятельность являлась самостоятельным направлением совершенствования древнеримского законодательства, но и она не обходилась без толкования. В период между представлением законопроекта и голосованием за него магистрат имел право созыва *contiones* (народные сходы, где не проводилось голосование) не только для агитации в пользу законопроекта, но и для разъяснения содержания его положений.

Существенный вклад в развитие римского законодательства внесли акты толкования права, изданные императором. Как известно, императорские указы могли издаваться в различных формах, но силы закона в строгом смысле этого понятия они первоначально не имели. Остановимся на двух формах императорских указов: декретах (*decreta*) и рескриптах (*rescripta*).

Декреты представляли собой императорские решения судебных процессов, поступающих к нему на рассмотрение. В период принципата император обладал правом разрешать любое юридическое дело, которое пожелает или о котором его попросят. Рескриптами были ответы императоров на юридические запросы частных и должностных лиц на случай сомнений при толковании и применении права².

Обе эти формы императорских указов считаются актами толкования права, обладающими юридической силой, вследствие чего они, в отличие от эдиктов и мандатов, сохраняли свое действие и после смерти императора, их издавшего. Благодаря этим актам толкования в Древнем Риме получили дальнейшее развитие нормы гражданского права и нормы, выработанные ранее практикой преторов. В дальнейшем римские юристы будут свидетельствовать о том, что указанные акты имеют силу «как бы закона».

Большая важность толкования норм права прослеживается и в образовательной деятельности римлян. Получение основных юридических знаний было частью общего образования в Древнем Риме. Что же касается лиц, получавших специальные знания в области юриспруденции, то им было дозволено присутствовать при юридических консультациях, получая,

² Покровский И.А. История римского права. СПб., 1999. С. 195.

таким образом, знания о смысле той или иной правовой нормы и о правилах ее толкования. Этот процесс предполагал также дачу ученикам необходимых разъяснений.

Цицерон, анализируя формы деятельности римских юристов, одной из них давал название *respondere*. Она представляла собой ответы римских юристов на запросы частных лиц вследствие возникающих у них юридических сомнений. Специально выделенная деятельность в указанной классификации еще раз подчеркивает значение правовых интерпретаций в Риме.

Как и в Древней Греции, в Древнем Риме право интерпретировали не только судебные органы, но и ораторы, выступая в суде на стороне того или иного лица. Существовали так называемые суды центумвиров (ста мужей), в состав которых входили представители всех административных единиц – триб. Их рассмотрению подлежали особо важные дела, касающиеся наследства, опеки и т. п. Данные суды характеризовались особой автономией суждений. Созданные ими прецеденты оказывали существенное влияние на общую судебную практику.

При этом стороны на суде центумвиров ссылались как на авторитет толкователей спорной нормы, так и на примеры сходных случаев. Зачастую они не выходили в своих доводах за рамки существующего на тот момент гражданского права, а напротив, в своих трактовках подвергали его глубокому и всестороннему исследованию.

Следует отметить³, что еще в Древнем Риме существовал спор о том, как следует толковать право: исходя из буквы или из духа закона, который является актуальным и в наши дни. Разъяснения правовых норм, сделанные древнеримскими юристами, обладали большим весом. Решения, основанные на них, также принимались во внимание при рассмотрении аналогичных дел. Пользовались уважением и суды, а созданные ими решения могли быть взяты за основу и, таким образом, оказывали влияние на существующую судебную практику. Следовательно, уже в Древнем Риме существовал судебный прецедент.

Список литературы

1. Покровский И. А. История римского права. – СПб., 1999. – С. 52, 195.
2. Цельс. Дигесты // Corpus Iuris Civilis. Vol. 1. Institutiones, Digestae / Ed. Th. Mommsen, P. Krueger. Berolini, 1954.

³ Цельс. Дигесты // Corpus Iuris Civilis. Vol. 1. Institutiones, Digestae / Ed. Th. Mommsen, P. Krueger. Berolini, 1954.

Л. П. Рассказов, Г. А. Мантул

Специализированные суды по экономическим спорам в дореволюционной России

В статье анализируются деятельность судов, рассматривающих споры между субъектами хозяйственной деятельности в дореволюционный период, а также некоторые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность данных специализированных судов.

The activity of courts treating arguments between economic subjects in pre-revolutionary period is considered in this article. Some normative-legal acts regulating the activity of given specialized courts are analyzed as well.

Ключевые слова: хозяйственная деятельность, Новоторговый устав, Соборное уложение, экономический суд, коммерческий суд, арбитражный суд, третейский суд, судебная реформа.

Key words: economic activity, New Commercial Statutes, Cathedral Code, economic court, commercial court, arbitration tribunal, intermediate court, judicial reform.

Первую попытку создать постоянно действующий суд для субъектов хозяйственной деятельности в России была предпринята в 1667 г. – тогда особые таможенные суды (в г. Архангельске и др.), состоящие из «лучших торговых людей», как и специальный судебный приказ по торговым делам, были утверждены по Новоторговому уставу в 1667 г.¹ Вместе с тем надо отметить, что и в Соборном уложении 1649 г.² содержались детальные указания о судебном порядке разрешения спорных вопросов по поводу владения земельными наделами и крестьянами Гл. XI). Кроме того, действовавшие в XV–XVI вв. на Руси холопии, ямские, аптекарские и иные судные приказы в определенной мере можно назвать специализированными судебными органами, рассматривавшими и разрешавшими гражданско-правовые споры в зависимости от субъектного состава их участников и от

© Рассказов Л. П., Мантул Г. А., 2013

¹ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. М.: Юрид. лит., 1984. Т. 4.

² Соборное уложение 1649 г. // Рос. законодательство X–XX веков. М., 1985. Т. 2. С. 239–274.

предмета спора³. И все же единой, цельной законодательной концепции о принципах о порядке разрешения хозяйственных споров не было.

И вот Новоторговый устав должен был восполнить данный пробел. Как известно, устав был составлен главой Посольского приказа А.Л. Ордин-Нащокиным, и он интересен не только тем, что создал, по существу, единый специализированный Купеческий приказ, который «давал бы купеческим людям управу», не заставляя их «волочиться по многим приказам» (ст. 89), т. е. вводил специальную систему судов, которая должна была вести судопроизводство по всем делам, связанным с внешней и внутренней торговлей и обстоятельствами, ей сопутствующими⁴, но и тем, что ввел нормы (ст. 91) о борьбе со злоупотреблениями таможенных чиновников и служб, осуществляющих перевозку товаров («извоз»), предписывающие по всем жалобам на действия таможенных чиновников и «извозчиков» товаров «давати суд и полную управу на Москве и по городам таможенным головам». Позже последние и иные положения устава были уточнены в других актах⁵, что развивало выбранный магистральный путь развития экономического правосудия в России.

Российская специфика (абсолютизм) в организации и деятельности экономических судов нашла свое закрепление при Петре I. В частности, это выразилось в созданных в период его правления ратуш и магистратов, участвовавших в отправлении городских сословных торговых судов, в создании в 1717 г. Коммерц-коллегии. Важно и то, что были созданы и приведены в некоторую систему сами таможенные суды, которые со временем превратились в единственную судебную инстанцию, которая рассматривала дела в упрощенном судопроизводстве, в то время как во всех других судах, включая ратуши и магистраты, судопроизводство велось письменное в соответствии с Соборным уложением 1649 г. и известным Указом Петра I «О форме суда» 1723 г.⁶ Поимено этого, при Петре I в 1699 г. в Москве была учреждена Бурмистрская палата, обладавшая торговой юрисдикцией⁷, в

³ *Клеандров М.И.* Прошлое третейских судов по разрешению экономических споров // *Третейский суд.* 2000. № 5. С. 57.

⁴ *Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю.* Судебная власть России. История, документы. М., 2003. Т. 1. С. 39–40.

⁵ Судные статьи «О порядке судопроизводства проестей и волокит» от 11.11.1685 г. // ПСЗ-1. Т. II. № 1140. С. 689–699; Указ «О невзятии с дворцовых и волостных крестьян и дворовых нижних людей по судным делам проестей и волокит» от 05.03.1686 г. // ПСЗ-1. Т. II. № 1173. С. 748.

⁶ *Немиров Г.А.* Торговый суд в России до 1832 г. // *Вестн. права.* 1901. № 1. С. 38; *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права. М., 1912. Т. 4. С. 9.

⁷ *Архипов И.В.* Коммерческие суды и торговый процесс в России. 1994. № 4. С. 108.

1719 г. – создана Коммерц-коллегия, ведающая торговыми и вексельными делами, а с 1721 г. появился Главный магистрат, судивший торговые дела, к которым относились также налоговые, таможенные и другие дела. В тот период магистратам были подсудны купцы и ремесленники по всем гражданским и уголовным делам, кроме «великих государственных преступлений». А в случае тяжбы лица, подведомственного магистрату, с посторонним лицом суд проводился магистратом совместно с надворным судом, при этом президентом такого специального суда должен был быть представитель купеческого сословия. Если же истец был из купеческого сословия, то тогда председательствующим на процесс назначался член надворного суда. Как видно, в петровскую эпоху значительное внимание уделялось формированию составов хозяйственных судов.

Однако не менее важным представляется событие, состоявшееся в 1727 г. – тогда был принят Устав о суде таможенном по словесным прошениям, а не по челобитным⁸. Тем самым на государственном уровне был принят нормативно-правовой акт, впервые регулирующий специальный предмет судебного рассмотрения, а именно торговые споры. Издание этого закона было своеобразной реакцией на сложившееся после смерти Петра I некоторой неразберихи в разрешении гражданско-правовых споров (ранее мы указывали на противоречия, которые имели место при отправлении правосудия в Петровскую эпоху). Дело в том, что новоучрежденные Петром I губернские судебные и административные места как лишние, были отменены. Екатериной I было предписано «положить всю расправу и суд по-прежнему на губернаторов и воевод, чтобы поданным тем показано могло быть облегчение, а вместо бы разных многих канцелярий и судей знали токмо одну канцелярию»⁹. В этой связи И.Е. Энгельман писал, что «при этом восстановлении прежних порядков, однако, не были восстановлены прежние процессы Уложения (суд и сыск), а остались лишь обломки московских порядков (которые трудно было согласить с Петровскими указами), воинский процесс по делам фискальным и уголовным и суд по форме по делам гражданским, в котором недоставало правил по важнейшим вопросам. На практике господствовало письменное производство»¹⁰. Об этом акте есть упоминание в преамбуле Указа от 14 мая 1832 г. об учре-

⁸ ПСЗ. Собрание первое. Т. 7. № 5145.

⁹ Цит по: Хрестоматия по гражданскому процессу / под общ. ред. М.К. Треушников. М.: Городец, 1996. С. 49.

¹⁰ Энгельман И.Е. Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912. С. 92.

ждении коммерческих судов, где, в частности, указывалось: «По особенному свойству спорных торговых дел еще в 1727 г. признано было полезным издать для производства их особенное постановление под именем Устава суда таможенного. Впоследствии действие сего Устава изменилось, и тяжбы сего рода, будучи отнесены частью к ведомству магистров, частью же надворных судов, вместо прежней, свойственной им формы, стали подчинены правилам общего судопроизводства».

В юридической литературе отмечается, что на основании Устава 1727 г. рассматривались следующие дела: из отношений купли-продажи (неоплата товара, непередача товара, отказ в приемке товара, ненадлежащее качество товара); из отношений займа (невозвращение денежных средств); из отношений хранения; из отношений аренды имущества для торговых людей; из отношений перевозки (непоставка товара, неоплата услуг перевозчика); другие дела, касающиеся купечества. При этом подведомственные словесному суду дела ограничивались частноправовой сферой, а дела публичного характера в сфере хозяйственной деятельности (уплата различных сборов, пошлин государству) не попадали под действие Устава 1727 г.¹¹ В этом также сказывались особые условия России как абсолютистского государства.

Учитывая, что такой специализированный суд стал прообразом позднейших коммерческих, а затем и арбитражных судов, а также содержал элементы третейского суда, в последующих главах этот акт рассматривается детально. Тогда же, в XVIII в., имела место приказная специализация разрешения земельных споров. Вначале действовал Поместный приказ, разрешающий споры между землевладельцами, а с ликвидацией поместного землевладения ему на смену пришла Вотчинная коллегия, разбирающая земельно-правовые коллизии. Изданная в 1766 г. Главным магистратом инструкция определяла состав словесных судов в лице двух выборных от купечества со сроком исполнения судебных обязанностей в один год; словесному суду предписывалось в «устной форме» и в присутствии свидетелей содействовать примирению тяжёлых сторон, а также способствовать своевременному выполнению сторонами контрактных обязательств и подлежащей уплате взимаемых торговых пошлин, при этом в случае неудовлетворительного исхода потерпевшая сторона обладала правом опротестовать судебное решение в соответствующем магистрата

¹¹ *Гребенцов А.М.* Развитие хозяйственной юрисдикции в России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 49.

те¹². Вменение в юрисдикцию словесного суда рассмотрения дел, связанных с уплатой торговых пошлин, означало расширение подведомственности этому суду дел экономического спектра.

Если делать промежуточное обобщение, то следует заметить, что институт судебного разбирательства по экономическим спорам как в XVIII в., так и в первой трети XIX в. был сильно размытым, как и вся судебная система страны: существовало огромное количество различных специализированных судебных учреждений, компетенция которых в большинстве случаев оставалась неясной и неопределенной, поскольку одновременно в судебную систему, например, входили ратуши, магистраты, сословные и надворные суды¹³. Например, только в рамках гражданского процесса функционировали один общий, четыре главных и 16 особенных порядков судопроизводств по гражданским делам¹⁴. Вообще же, в указанный период судостроительство характеризуется нестабильностью: упраздняются старые и возникают новые судебные структуры, с последующим возвращением к старым судебным установлениям¹⁵. Ситуация качественно изменилась в 1831 г.

Именно тогда было принято Положение о третейском суде Российской империи¹⁶ (в дальнейшем нормы этого нормативно-правового акта были включены составной частью в Устав гражданского судопроизводства, который с незначительными изменениями функционировал до падения империи¹⁷). Этот суд предназначался для разбора споров между членами товариществ и вообще споров по делам акционерных компаний как между самими акционерами, так и между компаниями и лицами посторонними. Производство дел в таких узаконенных третейских судах должно было вестись по правилам и обычаям, принятым в торговой практике. Важно, что на решение узаконенного третейского суда допускалась апелляция, пода-

¹² Авдеева О.А. Судебная система Восточной Сибири в XVII – первой половине XIX в. Иркутск, 1999. С. 46.

¹³ Серов Д.О. Надворные суды в судебной системе России (1719–1727 гг.) // Журн. рос. права. 2004. № 12. С. 132–138.

¹⁴ Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX – начало XX века. Саратов, 1999. С. 52.

¹⁵ Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: История и современность. М., 1992. С. 51–52.

¹⁶ Положение о третейском суде Российской империи от 15. 04. 1831 г. // ПСЗ-2. Т. 4. Ст. 4500.

¹⁷ Устав гражданского судопроизводства // Свод законов Российской империи. СПб., 1910. Т. XVI.

ваемая во вторую инстанцию суда¹⁸. Само учреждение третейского суда (суда корпоративного) наряду с судом государственным показывает, что первые для предпринимателей (купцов) более приемлемы. На первом месте в ряду преимуществ института следует отметить возможность совместного разбирательства: суд третейский при известных условиях может разбирать спорное дело по совести. Как указывается в ст. 1387 Устава гражданского судопроизводства, «третейский суд постановляет решение по совести».

Другим важнейшим явлением в контексте рассматриваемых проблем стало появление профессиональных государственных коммерческих судов, что обуславливалось потребностями набирающего оборот капиталистического развития в России. Совершенно очевидно, что в процессе хозяйственной деятельности между собственниками предприятий возникали экономические (торговые) споры. И как отражение этого процесса стало учреждение специального коммерческого суда в Одессе. Устав Одесского коммерческого суда был утвержден 10 марта 1808 г.¹⁹ Первоначально этот суд состоял из назначаемых правительством чиновников и избираемых купечеством судей, но с 1827 г. все судьи этого суда стали избираться из купцов; затем коммерческие суды были образованы в 1818 г. в Таганроге, в 1819 г. в Феодосии, в 1820 г. в Архангельске, в 1824 г. в Измаиле и действовали по этому же уставу. Как видно, процесс создания в России специализирующихся на экономическом правосудии судебных органов и иных структур с судебными функциями носил объективный характер. Тем более закономерным это выглядит, если учесть, что к началу XIX в. особые коммерческие суды были созданы в Бельгии, Германии, Голландии, Италии, Испании, Англии и в других государствах²⁰. Вполне закономерным в этой связи стало издание в 1832 г. Указа «Об учреждении коммерческих судов»²¹ и Устава судопроизводства торгового²². В соответствии с указом об учреждении коммерческих судов последние должны были образовываться сначала в Санкт-Петербурге и Москве как наиболее крупных и в промышленном отношении развитых городах, а затем постепенно и в других горо-

¹⁸ Волков А.Ф. Торговые третейские суды. СПб., 1913. С. 810.

¹⁹ Устав Одесского коммерческого суда был утвержден 10.03.1808 г. // ПСЗ-1. Т. XXII. № 24886.

²⁰ Кейлин А.Д. Судостроительство и гражданский процесс капиталистических стран. М., 1990. С. 245.

²¹ Указ «Об учреждении коммерческих судов» от 14.05.1832 г. // ПСЗ-2. Т. У11. № 5324.

²² Указ судопроизводства торгового от 14.05.1832 г. // ПСЗ-2. Т. У11. № 5325.

дах, где по важности и пространству торговли будет признано их учреждение необходимым.

Существовавшие до этого коммерческие суды в указанных ранее городах (Одесса, Таганрог и др.) должны были быть приведены в соответствие с данным указом, за исключением случаев, когда определенные особенности «по местному положению будут необходимы». Как видно, Российским государством была признана специализация органов, разрешающих торговые (хозяйственные) споры, равно как и особая форма отправления правосудия при решении такого рода дел. Обращает на себя внимание положение указа, в соответствии с которым учреждение коммерческих судов в иных, не обозначенных в указе местностях, было поставлено в зависимость от их необходимости в таковых.

Передача хозяйственных споров в компетенцию вновь созданных судебных органов и утверждение для них особых правил судопроизводства исходили из цели их создания. Кроме того, для городов, где торговая деятельность имела достаточно важное значение, действительно наличествовала необходимость разрешения торговых дел более оперативно и компетентно. Таким образом, создание специализированных коммерческих судов и специальных правил для их деятельности при разрешении хозяйственных споров, вобравших в себя многие нормы гражданского процесса той эпохи, в экономически развитых центрах Российской империи в определенной мере удовлетворяло интересы не только коммерческо-предпринимательских структур, но и всей экономики страны в целом.

Что касается Устава судопроизводства торгового, который должен был применяться в коммерческих судах, то он состоял из следующих основных глав: о подсудности; о призыве и явке в суд; об отводах; об отобрании показаний сторон и приведении дела в ясность; о разбирательстве через посредников; о доказательствах вообще и разных их видах (признание собственное, письменные документы и др.); об особых родах письменных документов; о доказательствах через свидетелей; о доказательствах присягой; об ответах и опровержениях; о проверке доказательств и опровержений; о решениях и исполнении оных; о жалобах на решения коммерческих судов и об апелляции; о судебных издержках по производству дел в коммерческом суде. Данный документ содержал также Временные правила о порядке производства дел о несостоятельности. В целом в первой половине XIX в. специальные коммерческие суды были созданы в Петербурге, Москве, Одессе, Таганроге, Керчи, Кишиневе, Архангельске, Новочеркасске, Тифлисе, Варшаве, Ревеле. Наряду с этим, однако, при магистратах и

ратушах продолжали действовать словесные суды, однако на них Устав судопроизводства торгового 1832 г. не распространялся. Кроме того, для разбирательства конфликтных ситуаций экономического характера, которые возникали в период работы разного рода ярмарок, там, где не было магистратов и ратуш, специально создавались ярмарочные суды, имеющие полномочия словесных торговых судов. В состав таких судов входили представитель магистрата из ближайшего города, а также два выборных судьи из числа купечества.

К началу Судебной реформы 1864 г. в основе Свода законов Российской империи 1857 г. (куда были включены и указанные выше акты) сложилась достаточно четкая система экономического правосудия. Вместе с тем коммерческие суды были созданы не везде, и где их не было – соответствующие дела разбирались в судах общей юрисдикции на основе Устава гражданского судопроизводства. В процессе Судебной реформы 1864 г. коммерческие суды остались нетронутыми, а в Уставе гражданского судопроизводства была сохранена форма третейского суда, но за исключением дел, сопряженных с интересом казенных учреждений, земельных, городских и сельских общин, а также по спорам о недвижимом имуществе в случае, когда в числе участников спора имелись лица, ограниченные по закону в правах владения и использования его²³. Кроме того, наблюдалось некоторое сокращение числа коммерческих судов в России, с передачей экономических споров на рассмотрение общих судебных установлений. Так, по решению правительства коммерческие суды были ликвидированы: в Новочеркасске – в 1867 г., в Тифлисе – в 1878 г., в Архангельске – в 1898 г., в области Войска Донского – в 1867 г., в Керчи, Бессарабии и Таганроге – в 1898 г.), но объективно существующая потребность в специализированных на осуществлении экономического правосудия судебных учреждениях сохранялась (правда, в некоторых судах в ограниченных объемах, например, в 1865 г. в Архангельском коммерческом суде было рассмотрено всего 40 дел, в 1866 г. – 43 дела, в 1867 г. – 39 дел²⁴).

Согласно Уставу судопроизводства торгового (в ред. 1903 г.) определялось, что «к ведомству коммерческого суда принадлежат: 1) все споры и иски по торговым оборотам, договорам и обязательствам словесным и письменным, торговле свойственным, как между частными лицами всех

²³ *Бакхауз Н.А.* Оспаривание решений третейского суда в российском дореволюционном праве // Третейский суд. 2003. № 5. С. 113–123.

²⁴ *Архипов И.В.* Коммерческое судоустройство и судопроизводство в России в XIX веке: Проблемы модернизации. Саратов, 1999. С. 77.

состояний взаимно, так и по искам государственных кредитных установлений на частные лица; 2) все дела о торговой несостоятельности; 3) споры и иски по векселям на сумму свыше пятисот рублей». В то же время иски по торговым делам до 150 р., о несостоятельности до – 1500 р., а также все иски, касающиеся железнодорожной перевозки, были изъяты из подсудности коммерческого суда. Следует отметить также, что сам процесс в коммерческих судах того периода не был одноинстанционным, в течение двух месяцев решение суда можно было подачей апелляционной жалобы обжаловать в Судебный департамент Правительствующего сената, при необходимости – с приостановлением исполнения решения. Периодически вставал вопрос о полной ликвидации коммерческих судов. Так, при обсуждении проекта новой редакции Учреждений судебных установлений 20 февраля 1898 г. отмечалось, что «значительное большинство соединенных отделов высказалось за упразднение обособленных коммерческих судов, с отнесением судебно-торговых дел к юрисдикции единых в империи судебных установлений. Но и здесь было заявлено мнение меньшинства о возможности осуществления этой меры лишь при условии образования в составе окружных судов особых торговых отделений при участии представителей от купечества»²⁵. До ликвидации, однако, дело не дошло.

Отметим еще, что подведомственность этих судов хотя и была определена, однако в судебной практике в этом плане возникали многочисленные вопросы, которые разрешались в разъяснениях Правительствующего сената. За основу отнесения дел к юрисдикции коммерческого суда был взят принцип, согласно которому исками по торговым оборотам являлись иски, следующие из торговых отношений и сделок торгового оборота. Порядок рассмотрения дел в коммерческих судах, как мы отмечали, довольно подробно регулировался Уставом судопроизводства торгового, при этом наблюдалась определенная преемственность в развитии соответствующих процессуальных норм, имевших место в предшествующие периоды (XVII и XVIII вв.). Вместе с тем порядок производства дел в коммерческих судах не был отрегулирован полностью – многие процессуальные вопросы подлежали применению в соответствии с общим гражданским процессуальным законодательством. Это касалось и исполнения принятых коммерческими судами решений. Кроме того, действовали третейские суды. В основе производства в коммерческих судах были положены начала устности, гласности и состязательности. В целом же учрежденные в XIX в.

²⁵ *Муравьев Н.В.* Из прошлой деятельности. СПб., 1900. Т. 2. С. 535.

специализированные коммерческие суды в своем развитии все же не были доведены до полностью самостоятельного института судебного разбирательства торговых (хозяйственных) споров.

Список литературы

1. *Авдеева О.А.* Судебная система Восточной Сибири в XVII – первой половине XIX в. – Иркутск, 1999. – С. 46.
2. *Архипов И.В.* Коммерческие суды и торговый процесс в России. 1994. – № 4. – С. 108.
3. *Архипов И.В.* Коммерческое судоустройство и судопроизводство в России в XIX в.: Проблемы модернизации. – Саратов, 1999. – С. 77.
4. *Баххауз Н.А.* Оспаривание решений третейского суда в российском до-революционном праве // Третейский суд. – 2003. – № 5. – С. 113–123.
5. *Боботов С.В., Чистяков Н.Ф.* Суд присяжных: История и современность. – М., 1992. – С. 51–52.
6. *Волков А.Ф.* Торговые третейские суды. – СПб., 1913. – С. 810.
7. *Гребенцов А.М.* Развитие хозяйственной юрисдикции в России: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2001. – С. 49.
8. *Кейлин А.Д.* Судоустройство и гражданский процесс капиталистических стран. – М., 1990. – С. 245.
9. *Клеандров М.И.* Прошлое третейских судов по разрешению экономических споров // Третейский суд. – 2000. – № 5. – С. 57.
10. *Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю.* Судебная власть России. История, документы. – М., 2003. – Т. 1. – С. 39–40.
11. *Муравьев Н.В.* Из прошлой деятельности. – СПб., 1900. – Т. 2. – С. 535.
12. *Немиров Г.А.* Торговый суд в России до 1832 г. // Вестн. права. – 1901. – № 1. – С. 38.
13. *Немытина М.В.* Суд в России: вторая половина XIX – начало XX века. – Саратов, 1999. – С. 52.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – Т. 7. – № 5145.
15. Положение о третейском суде Российской империи от 15.04.1831 г. // ПСЗ-2. – Т. 4. – Ст. 4500.
16. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 4.
17. *Серов Д.О.* Надворные суды в судебной системе России (1719–1727 гг.) // Журн. рос. права. – 2004. – № 12. – С. 132–138.
18. Соборное уложение 1649 г. // Рос. законодательство X–XX веков. – М., 1985. – Т. 2. – С. 239–274.
19. Указ «Об учреждении коммерческих судов» от 14.05.1832 г. // ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5324.

20. Указ судопроизводства торгового от 14.05.1832 г. // ПСЗ-2. – Т. 7. – № 5325.
21. Устав гражданского судопроизводства // Свод законов Российской империи. – СПб., 1910. – Т. XVI.
22. Устав Одесского коммерческого суда был утвержден 10.03.1808 г. // ПСЗ-1. – Т. 22. № 24886.
23. Хрестоматия по гражданскому процессу / под общ. ред. М.К. Треушников. – М.: Городец, 1996. – С. 49.
24. *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права. – М., 1912. – Т. 4. – С. 9.
25. *Энгельман И.Е.* Курс русского гражданского судопроизводства. – Юрьев, 1912. – С. 92.

Сходство и различие российской правовой системы и романо-германской правовой семьи

В статье рассматриваются характерные признаки российской правовой системы. На основании этого показывается ее особенность, сходство и различие с романо-германской правовой семьей. Отмечается, что российская правовая система, имея формально-юридическое сходство с романо-германской правовой семьей, в сущностном отношении резко отличается от нее.

Significant signs of Russian legal system are considered in this article. On the basis of it we can see its peculiarity, similarity and difference with Romanic- Germanic legal family. In this article we can observe that the Russian legal system having formal-law similarity with Romanic-Germanic legal family differs sharply in essential relationship from it.

Ключевые слова: источник права, нормативно-правовой акт, законодатель, отрасль права, частное право, публичное право, кодификация права, рецепция права, западная и восточная цивилизация.

Key words: source of law, normative acts, legislator, law branch, private law, public law, law codification, law reception, west and east civilization.

К общим чертам российской правовой системы, свойственным всем историческим этапам нашего государства, можно отнести следующие: а) важнейшим источником права был нормативно-правовой акт; б) право, как систему норм формировал законодатель.

Рассмотрим их подробнее.

Российское право обладало и обладает таким важнейшим свойством, как нормативность, означающим, что оно регулирует общественные отношения посредством общеобязательных, формально определенных, общих правил поведения – норм права. Правоприменитель осуществлял квалификацию тех или иных действий на основе имеющихся правовых нормативов (норм права). Данные нормы права содержались в различных источниках права, важнейшим из которых во все времена были нормативно-правовые акты.

Таким образом, нормативно-правовой акт (закон) в российской правовой системе, как и в странах континентальной правовой семьи, является основным источником права в отличие от англо-саксонской правовой семьи, в которой огромную роль играет прецедент. Однако здесь следует учесть, что в континентальной правовой семье «прецедент как источник права (вторичный, а не первичный...) постоянно признавался и признается... И в этом случае можно и нужно говорить о приоритете закона перед прецедентом – продуктом судейского правотворчества...»¹. В России данный вопрос решается по-иному. В советское время прецедент вообще не признавался. В постсоветской России «в течение многих лет идут “позиционные” споры и в результате этого сохраняется полная неопределенность в отношении самого факта существования прецедента как источника права в правовой системе России, а следовательно, подспудно – и в отношении характера его взаимосвязи и взаимодействия с другими источниками права и в первую очередь с законом»².

В Российской Федерации существует своя особенность использования нормативно-правовых актов, связанных с ее федеративным устройством. Если какой-либо вопрос находится согласно Конституции РФ в исключительном ведении РФ, то ее нормативные правовые акты имеют безусловную юридическую силу, а в субъектах РФ по этому вопросу нормативные правовые акты приниматься (издаваться) не могут. Если вопрос согласно Конституции РФ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, то по данному вопросу могут приниматься (издаваться) как федеральные, так и региональные нормативные правовые акты. При этом федеральные акты имеют приоритет перед региональными. Кроме того, существуют нормативные правовые акты по вопросам исключительного ведения субъектов РФ.

В каждом случае система нормативных правовых актов образует структурный ряд, который характеризуется иерархической связью его элементов. Она выражается в том, что нормативные акты имеют в структурном ряду определенное место и не могут содержать норм, противоречащих вышестоящим актам. В свою очередь, каждый нормативный акт выступает исходной правовой базой для нормативных актов, расположенных в структурном ряду после него.

¹ *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. М., 2011. С. 589–590.

² Там же.

Объединяет все три структурных ряда Конституция РФ, которая устанавливает не только предметы ведения Федерации и субъектов РФ, но и способы разрешения противоречий между нормативно-правовыми актами.

На всех этапах российской истории *право, как систему норм, формировал законодатель*. В дореволюционный период главным законодателем являлся монарх (за исключением народного вече Новгорода и Пскова в период существования их как республик). Монарх не всегда лично принимал участие в правотворчестве, делегируя соответствующие полномочия учрежденным им же органам, оставляя за собой окончательные решения.

Как известно, и в других странах на ранних периодах их развития в качестве основного законодателя выступал монарх. Но уже в период расцвета Средневековья в Европе появляются представительные органы (например, в Англии – парламент, во Франции – Генеральные штаты), которые от имени государства наряду с монархом также принимают участие в принятии законов, т. е. в формировании позитивного права. Это чрезвычайно важный момент в развитии права, поскольку оно в гораздо большей степени начинает отражать интересы различных классов и общественных групп.

В дальнейшем представительные органы занимают доминирующее положение в принятии законов; и наконец, приходит время (после буржуазных революций), когда прерогатива издания законов всецело переходит к представительным органам.

В России переход законодательных полномочий от монархов к представительным органам власти произошел значительно позже. Если в западноевропейских странах, как указывалось, представительные органы власти возникли еще в период Средневековья, то в нашей стране – лишь в начале XX в., когда была учреждена Государственная дума. Она наряду с Государственным советом принимала участие в разработке и принятии законов. В то же время император обладал правом абсолютного вето, ослабляя тем самым законодательные полномочия представительных органов.

В Советском государстве формально юридически законодательные функции выполняли представительные органы. Так, в соответствии с Конституцией СССР законы СССР принимались Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР. В РСФСР законы принимались Верховным Советом РСФСР или народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета РСФСР. Однако, как мы отмечали, в Советском государстве велико было влияние правящей партии, которое не могло не сказываться на законотворческом процессе. В постсоветском гос-

ударстве издание законов является прерогативой законодательных органов. Однако и здесь в нашем государстве имеется специфика в силу особенностей разделения властей в России, о которой мы говорили ранее.

С начала XIX в. российская правовая система приобретает и другие черты, которые свойственны как для дореволюционного, так для советского и постсоветского права:

- а) деление на отрасли права;*
- б) деление на частное и публичное право;*
- в) кодифицированность права;*
- г) заимствование (рецепция) положений римского права (в советский период об этом можно говорить чисто условно).*

Рассмотрим данные черты подробнее.

Важной общей чертой российского права является *деление его на отрасли права*. Идея разделения российского права на отрасли появилась в конце XVIII в. – после того, как в нашей стране сформировались очертания правовой науки, которая и определяла критерии разделения. Начало отраслевого деления российского связано с деятельностью М.М. Сперанского. При нем появились первые кодифицированные нормативные акты, регулирующие общественные отношения по отраслевому принципу. В XIX в. уже однозначно выделяются гражданское право и уголовное право – с тех пор они изучаются по отдельности. Причем такое деление было основано, прежде всего, на разграничении права частного и права государственного. По мере усложнения социальных отношений отдельные гражданско-правовые и уголовно-правовые институты выделяются в самостоятельные отрасли права – гражданско-процессуальное право, уголовно-процессуальное право и др.

Однако в XIX в. проблема классификации права по отраслям еще не имела значения предмета активных научных изысканий. И лишь в советское время стали исследоваться вопросы предмета и метода правового регулирования как основных критериев классификации права по отраслям. При этом следует подчеркнуть очень важное обстоятельство, которое заключается в том, что деление действующего законодательства на отрасли получило конституционное закрепление, и впервые это было сделано в Конституции СССР 1924 г. при регулировании вопросов ведения Союза ССР (ст.1).

В настоящее время количество отраслей права, регулирующих отдельные сферы общественных отношений, составляет несколько десятков. Точная цифра не может быть установлена, поскольку классификация отраслей права не имеет специального правового регулирования (упомина-

ние об отраслях законодательства в Конституции России не является правовым закреплением отраслевой классификации), а среди ученых наблюдается значительное расхождение по вопросам о самостоятельности той или иной отрасли права.

Следует отметить еще одну особенность российского права. По мнению М.Н. Марченко, «...в российской правовой системе, в отличие от романо-германской правовой семьи, отсутствует четко выделенная из отрасли гражданского права система норм, формирующих коммерческое право. Торговое право России практически полностью поглощено “чисто” гражданским правом»³.

В конце XIX – начале XX в. идет и процесс деления *право на частное и публичное*. К публичному праву, как подсистеме права, регулирующей отношения, обеспечивающие публичный (общегосударственный) интерес, относятся в российской правовой системе конституционное, административное, уголовное, уголовно-процессуальное, финансовое право и др.

К частному праву, представляющему собой другую подсистему права, регулирующую отношения, обеспечивающие частные интересы (личнo-имущественные, брачно-семейные), автономный статус и инициативу частных собственников и юридических лиц в их имущественной деятельности и личных взаимоотношениях, в России входят гражданское, трудовое право и др.

Деление права на частное и публичное имеет место и в континентальной правовой семье. Но в ней в отличие от российской правовой системы данная дифференциация произошла значительно раньше и носила более последовательный характер. В Советском государстве частное право фактически было поглощено публичным правом. Да и в настоящее время частное право еще не заняло достойного места в российской правовой системе в силу пока еще сравнительно низкого уровня развития предпринимательства и большой доли государства в экономической сфере.

Важным признаком российского права является его *кодифицированность*. Кодификация в российской правовой системе имеет глубокие исторические корни и охватывает практически все отрасли и институты права. В связи с этим следует отметить, что первым сборником правовых норм была Русская Правда, которая регулировала общественные отношения в Древнерусском государстве. В данном нормативном акте были сосредоточены в основном нормы уголовного права и процесса. Но одновременно

³ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. М., 2011. С. 591–592.

его нормы регулировали и сферу гражданского права. Таким образом, в тот период времени отсутствует отраслевое деление.

С принятием Соборного уложения 1649 г. в России начинается новый этап развития права. Оно приобретает черты систематизации. Это проявляется, в частности, в том, что этот документ впервые разделяется на главы, в которых содержатся нормы, регламентирующие отдельные сферы общественных отношений.

По-настоящему процесс кодификации российского права начинается в первой половине XIX в. В это время в России под руководством М.М. Сперанского была осуществлена крупномасштабная систематизация российского права, завершившаяся созданием к началу 30-х гг. сначала Полного собрания, а затем Свода законов Российской империи. Как мы уже отмечали, одновременно было положено начало отраслевому делению российского законодательства, которое приобретает кодифицированный характер.

В Советском государстве, несмотря на сущностное изменение права, от его кодификации не отказались. Уже в первые годы советской власти произошла первая кодификация советского права. И в последующие годы существования Советского государства происходила кодификация права. Некоторые кодексы видоизменялись, а какие-то принимались новые. Впоследствии стала существовать практика, в соответствии с которой в той или иной отрасли на уровне СССР принимались Основы законодательства, а затем на их базе – соответствующие кодексы в союзных республиках.

Вообще в истории России можно выделить несколько этапов кодификации российского права: создание Свода законов Российской империи, первая кодификация советского права (20-е гг.), вторая кодификация советского права (конец 50-х – 60-е гг.) и современная кодификация, причем последний этап продолжается. С начала 90-х гг. в российском праве идет достаточно активный процесс изменения содержания кодифицированных актов, что отражает коренные изменения в нашем обществе (переход от советского типа государства к государству с либеральными ценностями). Но этот процесс характеризуется нестабильностью.

В российской правовой системе происходило *заимствование (рецепция) положений римского права*. В определенной мере в российской правовой системе рецепция становится известной уже на первоначальных этапах ее зарождения. Это было связано как с заимствованием традиций государственного управления и регулирования общественных отношений из Византии, так и с принятием христианства на Руси. Влияние римского права

на российское прослеживается на всех этапах развития Российского государства. По мнению некоторых ученых, различные идеи, принципы, а также отдельные нормы и даже институты римского права оказали определенное влияние на такие весьма значительные российские законодательные акты, как Русская правда (XI в.), Судебник 1497 г., Соборное уложение (1649), Свод законов (1832) и многие другие⁴.

Таким образом, влияние римского права на правовую систему России сказывалось на всех исторических этапах. В Российской империи XIX – начала XX в. под влиянием экономических и политических преобразований интерес к нему возрастает. Однако в советский период, опять-таки вследствие кардинальных изменений в политической и экономической сферах, влияние римского права на право советское сводится к минимуму.

В постсоветский период по мере «либерализации» экономических и других тесно связанных с ними социально-политических отношений произошло «возрождение» рецепции римского права, привнесшей в правовую систему нашей страны новые или обновленные институты частного права: юридического лица, брачного договора, обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств и т. д.

Отмечая сходство российского и континентального права по признаку воздействия на них римского права можно отметить, что характер и степень воздействия на них римского права несопоставимы. «Когда речь идет о воздействии римского права на романо-германское право, то, по существу, имеется в виду влияние одной системы права на другую внутри и фактически одной и той же правовой и общей культуры, весьма сходного менталитета, одной и той же ("западной") цивилизации, одной и той же континентальной системы...

Иначе обстоит дело с природой воздействия римского права на российское право. Последнее по отношению к первому выступает не как родственное, внутривидовое или внутритиповое явление, а как внешнее, а в ряде отношений – даже чуждое право»⁵.

Таким образом, отмечает М.Н. Марченко, «... аргумент о принадлежности или вхождении российского права в романо-германскую правовую семью на том основании, что они имеют общие "римские корни", является довольно уязвимым и сомнительным. Можно и нужно говорить о сходстве,

⁴ См.: Салогубова Е.В. Элементы римского права в российском судопроизводстве X–XVIII вв. // Древнее право. 1999. №1. С. 173–179; Щанов Я.Н. Римское право на Руси до XVI в. // Феодализм в России. М., 1987. С. 211–218.

⁵ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. М., 2011. С. 585.

близости, наконец – о взаимном тяготении российского и романо-германского права на том основании, что они были подвержены, хотя и в разной степени, воздействию со стороны римского права, но никак – об их однородстве, а тем более – идентичности или единстве»⁶.

Итак, российская правовая система имеет следующие характерные черты: важнейшим источником права является нормативно-правовой акт; право, как систему норм, формировал и формирует законодатель; деление на отрасли права; деление на частное и публичное право; кодифицированность права; заимствование (рецепция) положений римского права.

Все эти признаки присущи странам, входящим в романо-германскую (континентальную) правовую семью. И на этом основании некоторые исследователи причисляют российскую правовую систему к данной семье. Но, как мы уже отметили, каждая из перечисленных черт в России имеет свои специфические особенности, которые подчеркивают уникальность российской цивилизации.

Отметим также, что наличие этих черт в российской правовой системе и странах романо-германской правовой семьи характеризует их сходство в формально-юридическом аспекте. Но есть более глубокий, сущностный аспект, который в силу различий цивилизационного характера, отделяет континентальную систему права от российской.

Страны континентальной правовой семьи относятся в основном к западному типу цивилизации. Как мы уже отмечали, Россия – это уникальное государственное образование, на развитие которого оказывали и оказывают влияние различные цивилизационные потоки, исходящие и из Европы, и из Азии. И наша евразийская цивилизация, имея формально-юридическое сходство с романо-германской правовой семьей, в сущностном отношении резко отличается от нее.

Укажем на самые важные из них.

1. В странах романо-германской правовой семьи, как в странах западной цивилизации, давно уже сложился институт частной собственности, рыночной экономики, на базе которых возникла и развивалась соответствующая политическая, идеологическая и правовая надстройка. В России, несмотря на перемены последних двух десятилетий, институты собственности и рыночной экономики функционируют еще не так эффективно, как на Западе, неся на себе оттенок цивилизации восточного типа.

⁶ *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. М., 2011. С. 586–587.

2. В странах романо-германской правовой семьи политическая система базируется на буржуазно-демократических основах, которые формировались не одно столетие. В России демократические традиции опираются не на такой прочный фундамент. Зато в нашем государстве сильны традиции авторитаризма и тоталитаризма.

3. Огромные различия между российской правовой системой и континентальной правовой семьей имеется в правовой культуре, которая, по выражению В.П. Сальникова, пронизывает все право, правосознание, правоотношения, правопорядок, а также правотворческую, правоприменительную и всю иную юридическую деятельность⁷.

Эти различия носят коренной характер. Таким образом, можно заметить, что российская правовая система в формально-юридическом аспекте в какой-то степени близка к континентальной правовой семье. В содержательном, сущностном отношении между ними существует большая разница.

К этому можно добавить, что в сущностном отношении романо-германская семья близка к англосаксонской правовой семье, что обусловлено их отношением к одной цивилизации – западной.

Список литературы

1. *Марченко М.Н.* Сравнительное правоведение. – М., 2011. – С. 585–592.
2. *Салогубова Е.В.* Элементы римского права в российском судопроизводстве X–XVIII вв. // Древнее право. – 1999. – №1. – С. 173–179.
3. *Сальников В.П.* Правовая культура // Общая теория государства и права: акад. курс в 3 т. – 2-е изд. – М., 2002. – С. 362.
4. *Щапов Я.Н.* Римское право на Руси до XVI в. // Феодализм в России. – М., 1987. – С. 211–218.

⁷ *Сальников В.П.* Правовая культура // Общая теория государства и права: акад. курс в 3 т. 2-е изд. М., 2002. С. 362.

Л. П. Рассказов, И. Б. Хаконова

**Формирование законодательной базы
в сфере социального страхования рабочих промышленных
предприятий России в конце XIX – начале XX в.**

В статье освещается процесс формирования законодательной базы в сфере социального страхования рабочих промышленных предприятий, который приблизил законодательство Российской империи к соответствующему законодательству развитых европейских стран. Отмечается, что данный процесс способствовал формированию компромисса между капиталом и наемными рабочими.

The process of legislative basis formation process in the sphere of social insurance of workers of industrial enterprises which brought nearer the legislation of the Russian Empire to corresponding legislation of developed European countries is enlightened in this article. It is marked that given process was conducive to the formation of compromise between capital and hired workers.

Ключевые слова: закон, социальное страхование, реформа, акционерное общество, сберегательные кассы, капитализм, рабочий день, депутат, рабочий.

Key words: law, social insurance, reform, joint-stock company, saving banks, capitalism, working day, deputy, worker.

Законодательная база в сфере социального страхования рабочих промышленных предприятий в дореволюционной России наиболее активное развитие получила в начале XX в. Однако нужно заметить, что сам институт социального страхования стал формироваться в результате известных реформ 1860-х гг. Рост предпринимательской активности в тот период привел к значительному увеличению числа акционерных страховых обществ, появилось городское и земское взаимное страхование. Страхование как система отношений по защите имущественных интересов от различных рисков за счет специальных денежных фондов было направлено на решение стоящих перед государством задач, следующих из начатой Александром II модернизации общественных отношений в России. При этом

организация страхового дела мало чем отличалась от других капиталистических государств. Существовало несколько типов организаций, проводивших операции по страхованию, которые можно разделить на следующие группы: а) акционерные общества (русские и иностранные); б) общества взаимного страхования; в) земства и г) прочие (государственные сберегательные кассы, железнодорожные пенсионные кассы и др.)¹. И в последней четверти XIX в. в России сложилась основа страхового законодательства, определившая круг участников страховых отношений, порядок осуществления отдельных видов страховых операций, специальные требования к страховым учреждениям и обществам, а также ответственность за их несоблюдение². В 1879 г. была учреждена комиссия для составления проекта Гражданского уложения³ (опубликован в 1899 г.).

В этом проекте была предпринята попытка систематизации страхового права, вернее, «континентального страхования» и «права перевозки товаров» в виде соответствующего законопроекта, где регулировались все виды страхования, кроме морского. Анализ проекта показывает, что его постановления носили в большинстве диспозитивный, чисто субсидиарный характер. Едва ли не через каждую статью здесь повторялось положение о том, что «за отсутствием соглашения между страхователем и страховщиком, входит в силу то или иное определение». Однако это не мешало расширению страховой деятельности. Так, проведенная в России в 1895–1897 гг. денежная реформа создала благоприятные возможности для деятельности иностранных страховых обществ. Увеличивавшиеся масштабы страховой деятельности к концу XIX в. потребовали принятия мер государственного страхового надзора, который должен был выражаться в создании системы общих правил экономического поведения на страховом рынке. Правительственный надзор за деятельностью страховых предприятий впервые в России был установлен высочайше утвержденным 6 июня 1894 г. мнением Государственного совета «Положением о надзоре за деятельностью страховых учреждений и обществ»⁴ и был вверен состоящему при Министерстве внутренних дел страховому комитету в составе двух

¹ Загускин Н.Н. К вопросу о развитии страхования в России во второй половине XIX – начале XX века // История гос-ва и права. 2007. № 8. С. 64.

² Райлян А.И. Страхование законодательство Российской империи: 1861–1917 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15–16.

³ Проект Гражданского уложения, подготовленный Высочайше утвержденной комиссией по составлению Гражданского уложения // Страхование обозр. 1900. № 1.

⁴ Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений и обществ от 06.06.1894 г. // Страхование обозр. 1894. № 6.

представителей от названного министерства и двух от Министерства финансов под председательством директора хозяйственного департамента Министерства внутренних дел. При комитете имелась канцелярия (страховой отдел). К наиболее существенным обязанностям комитета относились ревизия страховых учреждений и обществ и разработка всех вопросов по страховой части⁵. В этом контексте развивалось и социальное страхование рабочих.

Так, 8 марта 1861 г. был принят закон, которым предусматривалось бесплатное лечение рабочих в течение двух месяцев, а также получение пособий за счет заводоуправлений, где создавались специальные фонды. Тогда же стали вводиться пенсии рабочим по инвалидности, болезни и старости, которые выплачивались из капиталов горнозаводских товариществ, создаваемых за счет 2–3-процентных взносов рабочих и равных им взносов заводоуправлений. Специально оговаривалось, что в эти же фонды поступали все штрафы, взыскиваемые с рабочих, а также частные пожертвования. Законом 4 июля 1862 г. правительство Российской империи распространило правило о горнозаводских товариществах на частные горные и горнозаводские предприятия, оговорив, что их применение зависит от «обоюдного согласия рабочих и предпринимателей»⁶. Однако практика применения законов расширилась незначительно.

В 1881 г. было утверждено Положение о вспомогательных кассах, которые выдавали пенсии заболевшим рабочим в размере от половины до двух третей заработной платы. Пенсии по старости, болезни или увечью назначались заводоуправлениями. Так, полная пенсия в половину заработка выдавалась проработавшим 35 лет, рабочим остальных категорий устанавливалась пенсия от одной трети до одной шестой месячного оклада⁷. В 1893 г. вновь был поставлен вопрос о законе от 4 июля 1862 г. – в части его применении на частных заводах. Однако полностью и в этот раз провести закон не удалось ввиду сильного противодействия фабрикантов. Между тем в конце XIX в. развитие капитализма в Российской империи шло довольно высокими темпами. Вместе с ростом производственных мощностей, валового национального продукта расширялась и численность рабочего класса. Пролетарии с членами семей составляли в 1879 г. 22 млн чел. (17,5 % к общему населению страны), а в 1913 г. – 32,5 млн чел. (19,6 %). Росла и заработная плата, которая за несколько лет к началу XX в. в обра-

⁵ Загоскин Н.Н. Указ. соч.

⁶ Право социального обеспечения / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2001. С. 87.

⁷ Соколовский Л.А. Ссудосберегательные товарищества в России. СПб., 1889. С. 28–29.

батывающей промышленности, поднадзорной фабричной инспекции, возросла с 205,5 до 263,6 р., а в машиностроении и металлообрабатывающей промышленности Петербурга и Прибалтики заработная плата доходила до 511 р. Вместе с тем в условиях увеличения промышленных мощностей на предприятиях возросло количество несчастных случаев, и соответственно возникла потребность в страховании людей, занятых трудом по найму. Ранее, «пока рабочий во время болезни и неспособности к труду находил опору в кооперации и семье хозяина, а крестьянин – в общине»⁸, вопрос о социальной защите не стоял так остро. Промышленный травматизм в начале XX в. действительно стал актуальной проблемой: «зло достигло таких размеров, что заставило, наконец, обратить на себя внимание всех заинтересованных в этом деле лиц»⁹. Возник так называемый «рабочий вопрос», который стал предметом пристального изучения со стороны как специалистов (в том числе представителей высшей бюрократии Российской империи), так и политических деятелей и политических партий.

В этой связи следует заметить, что рабочей политикой, как и большинством дел внутренней политики, тогда занималось Министерство внутренних дел Российской империи. Основным подход в этой политике состоял, с одной стороны, в опеке рабочего движения со стороны правительственных органов, и, с другой стороны, в жестком полицейском преследовании экстремистских проявлений в рабочем движении.

Оба направления достаточно активно развивались, но нас интересует первое направление. Здесь следует отметить принятый в 1897 г. новый фабричный закон «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности»¹⁰. Этим актом устанавливалась верхняя граница рабочего дня – 11,5 ч, а в предпраздничные и субботные дни – 10 часов. Такой режим работы в известной мере был компромиссом между требованиями петербургских и московских предпринимателей. Законодательно рабочий день был сокращен до той нормы, какую предлагали петербургские промышленники. Вместе с тем ночные работы, на сохранении которых настаивали москвичи, не запрещались, а лишь ограничивались 10 часами. Ночное время устанавливалось при односменной работе между 9 ч вечера и 5 ч утра, а при двух и более сменах –

⁸ Энциклопедический словарь / под ред. Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона. Т. XXXI. СПб., 1901. С. 754.

⁹ *Пресс А.* Защита жизни и здоровья рабочих на фабриках и заводах. СПб., 1891. С. 11.

¹⁰ О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности: закон РИ от 02.06.1897 г. // ПСЗ-3. №14231.

между 10 ч вечера и 4 ч утра¹¹. В непрерывных производствах в течение двух последовательных суток рабочий день мог достигать не более 24 ч, а в течение двух суток, на которые приходилась ломка рабочих смен, – 30 часов. Продолжительность труда работниц в дневное время в России согласно закону 1897 г. не должна была превышать 11,5 ч, между тем в Германии, Австрии и Швейцарии она составляла 11 ч, во Франции 10, в Англии на текстильных фабриках – 10, а в остальных производствах – 10,5 часов. Закон, как и прежде, не предоставлял права рабочим на отпуск. Издавна в России каждое предприятие имело значительное количество нерабочих дней, преимущественно связанных с общими и местными церковными праздниками, которые не оплачивались. Новый закон определил число рабочих дней в году (295,5) и ограничил число обязательных нерабочих дней в году, установив их общую норму в 66 дней (52 воскресных и 14 праздничных, церковных и царских), что открывало предпринимателям возможности для увеличения рабочего времени.

Этот закон имел ограниченный характер. Он распространялся только на постоянных промышленных рабочих, составлявших около одной пятой всех пролетариев, работавших по найму на фабриках, заводах и предприятиях горной промышленности с числом рабочих, превышающим 20 человек. Предприятия, имевшие менее 20 рабочих, были освобождены от надзора фабричной инспекции и, следовательно, от соблюдения правил. В итоге многочисленные категории рабочих продолжали находиться в полной зависимости от своих нанимателей¹². Тем не менее, этот закон в целом способствовал усилению социальных гарантий рабочих, и прежде всего посредством института социального страхования, поскольку это диктовалось всем ходом социально-экономической и политической обстановки, нарастающим размахом рабочего движения в стране.

Дальнейшее развитие социально-экономического и общественно-политического развития в России показало, что эта тенденция – расширение сферы социального страхования рабочих – последовательно развивалась. Так, 2 июня 1903 г., после серьезной проработки законопроекта о назначении пенсий и пособий рабочим в особых совещаниях Николай II утвердил в качестве закона «Правила о вознаграждении потерпевших

¹¹ Туган-Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем // Ист. развитие рус. фабрики в XIX в. М., 1922. С. 328.

¹² Кутрянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX – начале XX в. // История предпринимательства в России. Кн. 2. Вторая половина XIX – начало XX в. М.: РОССПЭН, 1999. С. 118.

вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»¹³. Закон о страховании рабочих разрабатывался под влиянием предпринимательских организаций.

Позиции сторон часто не совпадали. Чиновники в основном настаивали на принципе индивидуальной ответственности за несчастные случаи, руководствуясь желанием переложить на промышленников обязательства по страхованию рабочих, а последние выступали с требованием государственного обеспечения. При разработке общих норм и принципов страхования наблюдалась некоторая борьба мнений: предпринимателей (в лице представительных организаций) и ответственных министерств (где также существовали внутренние разногласия) – за содержание, направленность, литературно-юридическое оформление закона. В целом Закон 1903 г. стал шагом вперед по сравнению с общегражданскими нормами защиты населения Российской империи. В частности, он гарантировал определенные вознаграждения как увечным рабочим, так и их семьям в случае потери кормильца. Закон приблизил Россию к европейским государствам в отношении страхования рабочих¹⁴. В основополагающих статьях документа воплотились позиции государственных чиновников и предпринимателей. Размер пенсий при полной утрате трудоспособности устанавливался в две трети годового заработка потерпевшего или в уменьшенном размере, «определяемом соответственно степени ослабления трудоспособности потерпевшего». В законе устанавливалось также ограничение права пострадавшего, если владелец предприятия мог доказать, что несчастный случай произошел «по небрежности или злему умыслу рабочего». В дальнейшем действие этого закона было распространено на рабочих предприятий артиллерийского ведомства, рабочих и служащих казенных железных дорог, на частные железные дороги и их строительство, на рабочих управления водных путей, шоссейных дорог. В то же время закон не распространялся на сезонных рабочих строительства, сельского хозяйства и т. п.

Важно отметить, что данным законом предусматривался пятилетний срок для перехода к государственному страхованию, что предопределило дальнейшие неотложные меры в этой области трудового законодательства,

¹³ Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности от 02.06. 1903 г. // ПСЗ-3. № 23060.

¹⁴ *Ашмарина С.В.* Разработка закона 1903 г. о страховании промышленных рабочих // *Историки размышляют: сб. ст. Вып. 3. М., 2002. С. 153.*

и было очевидно, что, казалось бы, «чисто техническая» проблема все более становилась социальной, приобретая особую остроту. Вопросы страхования в полном объеме широко и всесторонне изучались и обсуждались в различных правительственных ведомствах, особых комиссиях, предпринимательских организациях, общественных и научных обществах. Так, за расширение объема страхования и за государственную форму его организации высказывались участники Пироговских съездов врачей и в Московском обществе фабричных врачей. И, несмотря на объективную прогрессивность Закона 1903 г., он получал все больше критических оценок, что, бесспорно, обуславливалось прежде всего обострением политической ситуации в России в связи активизацией революционного движения. Например, в 1904–1906 гг. на съездах горнопромышленников констатировалось, что Закон 1903 г. не оправдал надежд на ослабление напряженности в отношениях предпринимателей с рабочими. Горнопромышленники в очередной раз высказывались за государственное страхование, в том числе и по болезни, с участием во взносах предпринимателей, рабочих и государства¹⁵.

Как следствие, «рабочий вопрос» получил в своем развитии новое ускорение. Практическим шагом в этом смысле было создание в 1905 г. весьма представительной комиссии В.Н. Коковцева. На одном из заседаний комиссии отмечалось, что январские выступления рабочих (1905) показали всю несостоятельность распространенного в общественных и в официальных правительственных кругах мнения о том, что в России не существовало рабочего класса в том смысле и значении, как на Западе, а потому не существовало и «рабочего вопроса». В этой связи на комиссии отмечалось: «Возражать против этого взгляда в настоящее время, после январских событий, нет более надобности, но следует отметить существенную разницу в условиях фабрично-заводской жизни у нас и в государствах Запада, где рабочий вопрос, не испытав на пути своем подобных задержек, является упорядоченным и определен законом. История фабричного законодательства, например, Германии, показывает, что государственные люди страны, и во главе их князь Бисмарк, своевременно оценили значение рабочего вопроса и, настояв на издании наиболее существенных по нему законов (о государственном страховании рабочих, о союзах их, стачках и т. д.), взяли рабочее движение в свои руки»¹⁶. Тем не менее первой реакцией на вы-

¹⁵ Труды XXXI съезда горнопромышленников Юга России. Т. 1. Харьков, 1907. С. 94.

¹⁶ Рабочий вопрос в комиссии В.Н. Коковцова в 1905 г.: сб. док. М., 1926. С. 21–22.

ступления рабочих было усиление репрессий, но размах движения заставил правительство признать, что одними карательными мерами его не остановить. Становилось очевидным, что с началом революции традиционная правительственная политика в рабочем вопросе, сочетавшая казенное «попечение» о рабочих с жестокими полицейскими преследованиями участников рабочего движения и запрещением любых пролетарских организаций, терпела крах. Неудачу терпел и предпринимательский патернализм¹⁷. Ситуация в отношениях предпринимателей и наемных рабочих явно обострилась.

На повестку дня был поставлен вопрос об обновлении страхового законодательства для рабочих. Предложения составлялись и правительственными ведомствами, и предпринимательскими организациями. Волна рабочих забастовок вызвала появление представительных организаций крупного капитала – обществ заводчиков и фабрикантов, отраслевых съездов промышленников и т. д. Один за другим в важнейших индустриальных центрах страны стали возникать антирабочие союзы предпринимателей. С начала января 1905 г. С.-Петербургское общество заводчиков и фабрикантов взяло на себя инициативу в объединении и координации действий промышленников. Работа в правительственных комиссиях и совещаниях по рабочему вопросу проходила при широком и активном участии представителей торгово-промышленной буржуазии и ее организаций, влияние которых там было огромно. Министром финансов В.Н. Коковцовым намечалась обширная программа по разработке рабочего законодательства, включавшая: страховые законы; обязательную организацию больничных касс; сокращение рабочего дня; пересмотр карательных статей действовавшего законодательства о стачках; о рабочих союзах и др. Разработка социальной политики правительства России по рабочему вопросу была продолжена на совещании, которое в 1906 г. возглавил министр торговли и промышленности Д.А. Философ. Это совещание проходило при активной работе в нем представителей фабрикантов и заводчиков. Летом 1908 г. Министерство торговли и промышленности внесло в III Государственную Думу законопроекты о страховании рабочих от несчастных случаев и по болезни вместе с двумя сопутствующими законопроектами о страховых присутствиях и страховом совете.

Предварительно все четыре законопроекта были обсуждены в специальном междуведомственном совещании под председательством товарища министра торговли и промышленности Н.А. Остроградского и еще раз – на

¹⁷ *Куприянова Л.В.* Указ. соч. С. 120.

заседании Совета министров. Около трех лет понадобилось III Государственной Думе, чтобы поставить страховые законопроекты на обсуждение. Выявились три основных позиции по существу этих важных социальных законопроектов, их соответственно представляли: правые – октябристы, центристы – конституционные демократы и левые – социал-демократы. Правые стремились переложить на плечи рабочих их лечение; левые требовали от государства необычайно широких гарантий; кадеты полагали, что правые и левые крайние взгляды на вопрос о социальном страховании рабочих могут привести к тяжелым экономическим и социальным последствиям, и поэтому их представитель Н.Н. Щепкин призывал депутатов Думы решить вопрос «по государственному», т. е. заменить узкоклассовый подход общеклассовым, в противном случае «вы заставите идти трудящихся на катаклизмы», и надо уметь «пойти на некоторые жертвы» с обеих сторон, «и если вы этого *minimum* не дадите сейчас, то вам придется дать значительно больше в будущем»¹⁸. Такой подход и стал преобладающим.

Наконец, в январе 1912 г. страховые законопроекты в отношении рабочих («О страховании на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев» и «О создании страховых присутствий и Совета по страхованию») были приняты III Государственной Думой. Государственный совет утвердил их в мае, а с 23 июня 1912 г., после того, как их подписал император Николай II, они стали законами¹⁹. Следует заметить, что закон о страховании рабочих от несчастных случаев уже действовал в России со 2 июня 1903 г. Основное отличие нового закона 23 июня 1912 г. от закона 2 июня 1903 г. заключалось в замене личной ответственности предпринимателя коллективной ответственностью группы предпринимателей данной отрасли производства. Рабочие в определенной мере выиграли от этого изменения. Раньше рабочий в случае увечья имел дело непосредственно со своим нанимателем, а по новому закону пособие должно было выплачиваться вновь образуемое страховое товарищество, в которое объединялись владельцы предприятий определенного района. Пострадавший рабочий избавлялся от страха потерять пособие в случае закрытия предприятия от банкротства или еще по каким-то другим причинам.

А вот закон о страховании болезни рабочих не имел никаких аналогов в действующем тогда социальном законодательстве Российской импе-

¹⁸ Цит. по: *Аврех А.Я.* П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. М.: Политиздат, 1991. С. 186.

¹⁹ ПСЗ-3. № 37444-37447.

рии. Проведение закона в жизнь делало социальное и бытовое положение рабочих более близким к положению соседних с Россией стран Европы. Важнейшим элементом закона было обязательное страхование рабочих данного предприятия. Рабочие для этого объединялись в фабричные больничные кассы. Такая касса была обязана выдавать денежные пособия в течение определенного законом срока. Средства кассы составлялись из обязательных взносов рабочих и владельцев фабрик и заводов. Общее число и категории страхуемых рабочих предусматривались те же, что и в законопроекте о страховании от несчастных случаев. Размер пособий для семейных рабочих устанавливался от половины до двух третей заработка, для холостых – от четверти до половины месячного заработка. Срок выдачи пособий равнялся шести месяцам, при повторных заболеваниях общая продолжительность выдачи пособия в течение одного года не должна была превышать семи месяцев. Важнейшим нововведением было включение в закон положений о страховании женщин-работниц по случаю родов. В случае смерти члена кассы семья получала на погребение сумму в размере его 20–30-кратного дневного заработка. Финансы больничных касс составлялись из взносов рабочих, которые должны были отчислять 1–2 % заработка. Владельцы предприятий вносили в больничную кассу две трети от суммы взносов рабочих. Для финансирования больничных касс использовались и штрафы, налагаемые фабрично-заводскими правительственными инспекторами на предпринимателей за несоблюдение социальных законов. Все штрафы поступали в больничные кассы. Минимальный размер фабрично-заводской кассы устанавливался в 200 человек. Предприятия, где было занято меньшее число рабочих, объединялись в одну кассу.

Денежными средствами кассы распоряжалось собрание уполномоченных, которое должно было не превышать 100 человек. На собраниях председательствовал владелец предприятия или уполномоченное им лицо. Правление кассы по закону должно было состоять из нечетного числа членов с перевесом числа рабочих над представителями владельца предприятия в один голос. Необходимо подчеркнуть, что больничные кассы, таким образом, становились демократическими институтами, элементами формировавшегося в России гражданского общества, где рабочие получали реальную возможность учиться обсуждать свои социальные проблемы, обучаться методам управления своими делами²⁰.

В заключение следует отметить, что процесс формирования законодательной базы в сфере социального страхования рабочих промышленных

²⁰ *Куприянова Л.В.* Указ. соч. С. 120.

предприятий приобрел в итоге (к 1912 г.) логически завершенный вид, тесно сблизившись с соответствующим законодательством развитых европейских стран, и тем самым был достигнут так необходимый России компромисс между капиталом и наемными рабочими, что должно было способствовать дальнейшему развитию российской экономики. Не случайно к тому времени отмечался спад революционного движения. Однако последовавшая вскоре Первая мировая война, по сути, перечеркнула весь тот позитив, который был получен в результате принятия законов о социальном страховании рабочих, поскольку военные действия спровоцировали известные революционные события в России, после которых указанные законы потеряли свою актуальность.

Список литературы

1. *Аврех А.Я.* П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. – М.: Политиздат, 1991. – С. 186.
2. *Ашмарина С.В.* Разработка закона 1903 г. о страховании промышленных рабочих // *Историки размышляют: сб. ст. Вып. 3.* – М., 2002. – С. 153.
3. *Загускин Н.Н.* К вопросу о развитии страхования в России во второй половине XIX – начале XX века // *История гос-ва и права.* – 2007. – № 8. – С. 64.
4. *Куприянова Л.В.* «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX – начале XX в. // *История предпринимательства в России. Кн. 2. Вторая половина XIX – начало XX в.* – М.: РОССПЭН, 1999. – С. 118.
5. О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности: закон РИ от 02.06.1897 г. // ПСЗ-3. – № 14231.
6. Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений и обществ от 06.06.1894 г. // *Страховое обозр.* – 1894. – № 6.
7. Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности от 02.06. 1903 г. // ПСЗ-3. – № 23060.
8. *Право социального обеспечения / под ред. К.Н. Гусова.* – М.: Проспект, 2001. – С. 87.
9. *Пресс А.* Защита жизни и здоровья рабочих на фабриках и заводах. – СПб., 1891. – С. 11.
10. Проект Гражданского уложения, подготовленный Высочайше утвержденной комиссией по составлению Гражданского уложения // *Страховое обозр.* – 1900. – № 1.
11. *Рабочий вопрос в комиссии В.Н. Коковцова в 1905 г.: сб. док.* – М., 1926. – С. 21–22.

12. *Райлян А.И.* Страхование законодательство Российской империи: 1861–1917 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 15–16.
13. *Соколовский Л.А.* Ссудосберегательные товарищества в России. – СПб., 1889. – С. 28–29.
14. Труды XXXI съезда горнопромышленников Юга России. – Харьков, 1907. – Т. 1. – С. 94.
15. *Туган-Барановский М.* Русская фабрика в прошлом и настоящем // Ист. развитие рус. фабрики в XIX в. – М., 1922. – С. 328.
16. Энциклопедический словарь / под ред. Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона. Т. 31. – СПб., 1901. – С. 754.

Становление коммерческих юридических лиц в период перестройки

В статье анализируются первые нормативные акты периода перестройки, положившие начало качественному обновлению практически всех юридических институтов, узаконивших предпринимательскую деятельность. Анализируется начало процесса формирования законодательной базы деятельности коммерческих юридических лиц.

First normative acts of the period of “perestroika” giving a start to a qualitative renovation practically of all legal institutions legalizing the entrepreneurial activity are considered in this article. The beginning of legislative basis formation process of commercial legal entities is analyzed.

Ключевые слова: предприятие, административно-командная система, юридическое лицо, перестройка, закон, акционерное общество, приватизация, ценные бумаги.

Key words: enterprise, administrative-command system, legal entity, perestroika, law, joint-stock company, privatization.

На протяжении длительного времени основным хозяйствующим субъектом в советской экономике являлось предприятие. В стране функционировала административно-командная система, основанная на централизованном планировании как организации материально-технического обеспечения производства, так и сбыта готовой продукции. В конце XX в. в нашей стране произошел «разлом» огромного унитарного хозяйства. Назревающий кризис в одночасье охватил практически все сферы жизнедеятельности российского общества. Начавшиеся изменения ускорили процесс смещения государственного регулирования с планового хозяйствования на рыночные механизмы, что должно было способствовать развитию предпринимательской деятельности и физических, и юридических лиц.

В условиях кризиса административно-командной системы в России стояла задача по созданию практически новых организационно-правовых форм юридического лица и их адаптации к новым рыночным условиям.

Начало процессу перехода к общепринятой во всем мире частной предпринимательской деятельности положила провозглашенная на партийных форумах программа перестройки. В апреле 1985 г. на Пленуме ЦК КПСС, а затем на XXVII съезде КПСС зимой 1986 г. М.С. Горбачевым были объявлены определенные приоритеты в развитии. В экономической сфере провозглашалось изменение механизмов управления народным хозяйством на принципах хозяйственного расчета, расширение экономической самостоятельности предприятий и многое др. В целом программа перестройки не была ориентирована на создание новых форм юридического лица, а, скорее, представляла собой совокупность мероприятий, направленных на выход из надвигающегося кризиса.

Последующие партийные решения в экономической сфере имели ориентацию на всестороннее развитие предпринимательской инициативы. Однако в значительной степени они были декларативными, так как не были подкреплены конкретными механизмами реализации. В таких условиях складывалась ситуация, проявляющаяся в невозможности действия старого (советского) законодательства и практически полного отсутствия нового (российского). В переходный период, переживаемый нашей страной, когда были разрушены административные и не сформированы в достаточной мере рыночные механизмы управления экономикой, с особой остротой встали проблемы социально-экономического и политического развития.

Начавшийся реформаторский процесс можно оценить как сложный и тяжелый. Основные проблемы заключались в переосмыслении советской действительности, в которой находилось общество на протяжении 70 лет. В новых условиях нужно было трансформировать право, являющееся отражением существующих политических, социальных, культурных, экономических и других реалий общества, используемое в качестве детонатора для последующего прогрессивного развития¹.

На тот период времени требовалось качественное обновление практически всех юридических институтов. Одним из первых нормативно-правовых актов, изменяющих экономические отношения, стал закон «О государственном предприятии» от 30 июня 1987 г. (вошедший в силу для

¹ *Friedman L.* Legal Rules and the Process of Social Change. 19 Stanford Law Raiwer 791 (1967).

всех предприятий с 1 января 1989 г.).² Он был призван обеспечить переход на новые принципы хозрасчета и самофинансирования. Закон допускал расширение объема прав трудовых коллективов. Им предоставлялось полномочия по решению некоторых хозяйственных, административных, социальных вопросов. В частности, за ними было закреплено право самостоятельного выбора своих руководителей. Закон представлял собой попытку увеличения границ самостоятельности хозяйствующих субъектов и усиления заинтересованности трудовых коллективов в конечных результатах своего труда³. Именно в этом нормативно-правовом акте упомянуты такие коммерческие организации, как акционерные общества с ограниченной ответственностью. Но предприятие по-прежнему признавалось основным звеном единого народнохозяйственного комплекса страны, функционирующего в рамках плановой системы.

Основным нововведением в данном законе можно считать попытки законодателя закрепить за существующими хозяйствующими субъектами права организацию прямых «горизонтальных» связей с себе подобными. Данное положение важно, так как исключает посредничество Госплана. Тем самым хозяйствующие субъекты получали долгожданную свободу экономической деятельности.

Следующим нормативно-правовым актом, внесшим лепту в совершенствование экономических отношений, следует считать Закон «О собственности в РСФСР»⁴, который не только наделял хозяйствующие субъекты свободой, но и обозначил их правовые формы. В частности, он признавал хозяйственные общества и товарищества, кооперативы, коллективные и иные предприятия, созданные в качестве собственников имущества, юридическими лицами и наделял их правом собственности на имущество, переданное им в форме вкладов и других взносов их участниками, а также на имущество, полученное в результате своей предпринимательской деятельности и приобретенное по иным основаниям, допускаемым законом. Акционерные общества признавались также собственниками средств, полученных ими от продажи акций. Осуществлялось разделение юридических лиц на два типа: коммерческие и некоммерческие. Этот закон дал основание для классификации форм собственности.

² Ведомости ВС СССР, 1987 г., № 26, ст. 385, Утратил силу в связи с принятием Закона СССР от 07.03.1991. № 2015-1.

³ *Гайдуцкий С.Н.* Что нужно знать об акционерных обществах. М., 1991. С. 62–63.

⁴ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в издании. «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР». 1990. № 30. Ст. 416. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ.

Образующиеся юридические лица получили свою систематизацию по формам собственности: а) основанные на собственности граждан; б) на коллегиальной собственности; в) основанные на государственной и муниципальной собственности; г) совместные (смешанные) юридические лица⁵.

Начавшийся процесс формирования качественной законодательной базы деятельности юридических лиц являлся важным компонентом успешной экономической политики. Данный процесс создавал условия для перехода к многоукладной экономике, рынку на основе частной собственности и свободы предпринимательства.

Важным шагом в этом направлении можно считать реализацию программы приватизации. Ее осуществление привело к внушительным изменениям. В течение полутора лет, прошедших после ее начала, из структуры государственной собственности было выведено около 31 тыс. предприятий. К началу 90-х гг. частными оказались 52 % предприятий торговли, 47 % – общественного питания, 53 % – бытового обслуживания. В стране возникло 642 тыс. мелких предприятий, которые были приватизированы преимущественно в сфере обслуживания и торговли⁶.

Однако в процессе приватизации были допущены серьезные ошибки. В большинстве предприятий, как правило, работники не ставились в известность о предстоящем распределении собственности хозяйствующего субъекта между членами трудового коллектива. В лучшем случае информация доходила в искаженном виде. Это приводило к тому, что на местах основной пакет акций стал собираться у руководства предприятий. При приватизации были допущены злоупотребления, которые усугубили социально-экономическое положение в стране.

С исторической точки зрения, важным нормативно-правовым актом, способствующим формированию новых предпринимательских отношений, следует считать закон «О предприятиях в СССР»⁷. Его сравнивают с точкой отсчета свободного предпринимательства в России, так как именно он узаконил предпринимательскую деятельность, предусмотрел различные организационно-правовые формы предпринимательства, положил начало организации системы предпринимательского законодательства, включаю-

⁵ Основы правовых знаний / под ред. Я.И. Янбаева. М., 1995. С. 21.

⁶ Рассказов Л.П. Пособие по отечественной истории для поступающих в высшие учебные заведения МВД Российской Федерации. Краснодар, 2000. С. 116–117.

⁷ О предприятиях в СССР: закон СССР от 4 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР Верховного совета СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

шего в себя положения, регулирующие отдельные формы предпринимательства и видов деятельности, регистрации, лицензирования и т. д.⁸

Важное значение для развития института юридических лиц сыграло Положение об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 19.06.1990 г. № 590⁹, предусматривающее более подробную регламентацию деятельности хозяйствующих субъектов. Это Положение дополнило Постановление Совета Министров СССР № 1195 «О выпуске предприятиями и организациями ценных бумаг»¹⁰. Следует отметить, что данные нормативно-правовые акты в числе первых осветили правовые аспекты функционирования отдельных организационно-правовых форм юридического лица. Однако по своему содержанию они были «сырыми», и являли большое количество противоречий, правовых пробелов, что в целом свидетельствовало о неготовности к их реализации¹¹. К этому можно прибавить, что формирующееся новое законодательство отчасти было декларированным, не до конца проработанным и не обеспеченным механизмами исполнения. Положение усугубляло нежелание правящей элиты реализовывать новые, коренные преобразования в обществе.

В связи с этим Е. Сухановым было замечено, что после ряда неудачных попыток отражения необходимых изменений в ранее действовавших Законе о предприятиях и предпринимательской деятельности и Положении об акционерных обществах, базировавшихся на неквалифицированных, политекономических представлениях о юридических лицах, было принято новое законодательство, гораздо успешнее отразившее требование времени¹². Речь идет, прежде всего, о ГК РФ и ряде специальных законов, определяющих правовое положение отдельных видов юридических лиц.

Итак, в конце XX в. в нашей стране произошел «разлом» огромного унитарного хозяйства. Назревающий кризис в одночасье охватил практически все сферы жизнедеятельности российского общества. Начавшиеся изменения ускорили процесс смещения государственного регулирования с планового хозяйствования на рыночные механизмы. Начало процессу пе-

⁸ История государства и права России / под ред. Ю.П. Титова. М., 2004. С. 522.

⁹ СП СССР. Отдел первый. 1990. № 15. Ст. 82.

¹⁰ СП СССР. 1998. № 35. Ст. 100.

¹¹ Не указывалось какой вид акций выпускать предприятию, не описывалась процедура выпуска акций, выбора конкретного вида акций и т.д. // Рассказов О.Л., Киришин С.Ю. Основные этапы становления, развития и функционирования акционерного движения в России (историко-правовой аспект): моногр. Краснодар, 2003. С. 104–106.

¹² Суханов Е. Акционерные общества и другие юридические лица в новом гражданском законодательстве // Хоз-во и право. 1997. № 1.

рехода к общепринятой во всем мире частной предпринимательской деятельности положила провозглашенная М.С. Горбачевым на партийных форумах программа перестройки.

В конце 80-х гг. появляются и первые нормативные акты, положившие начало качественному обновлению практически всех юридических институтов. Они узаконили предпринимательскую деятельность, предусмотрели различные организационно-правовые формы предпринимательства, запустили процесс формирования законодательной базы деятельности коммерческих юридических лиц.

Этот процесс не мог не затронуть вопрос о новых организационно-правовых формах юридического лица, под которыми понимается способ закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом и следующие из этого его правовое положение и цели предпринимательской деятельности. В результате дальнейшего развития законодательства был определен перечень коммерческих организационно-правовых форм юридического лица, дана их развернутая характеристика, раскрыта структура, указаны органы управления и их компетенция.

Список литературы

1. *Гайдуцкий С.Н.* Что нужно знать об акционерных обществах. – М., 1991. – С. 62–63.
2. История государства и права России / под ред. Ю.П. Титова. – М., 2004. – С. 522.
3. О предприятиях в СССР: закон СССР от 4 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР Верховного совета СССР. – 1990. – № 25. – Ст. 460.
4. Основы правовых знаний / под ред. Я.И. Янбаева. – М., 1995. – С. 21.
5. *Расказов Л.П.* Пособие по отечественной истории для поступающих в высшие учебные заведения МВД Российской Федерации. – Краснодар, 2000. – С. 116–117.
6. *Расказов О.Л., Кирюшин С.Ю.* Основные этапы становления, развития и функционирования акционерного движения в России (историко-правовой аспект): моногр. – Краснодар, 2003. – С. 104–106.
7. *Суханов Е.* Акционерные общества и другие юридические лица в новом гражданском законодательстве // Хоз-во и право. – 1997. – № 1.
8. *Friedman L.* Legal Rules and the Process of Social Change. 19 Stanford Law Raiwer 791 (1967).

История формирования английской доктрины толкования закона

В статье описывается история развития английского права и научно-практических подходов, отражающих концепции судебного толкования закона в Англии, актуализируется значение интерпретации и толкования на стадии применения закона, делается вывод о формировании английской доктрины толкования закона.

The article describes the history of development of the English law and the scientific and practical approaches reflecting concepts of judicial interpretation in England, value of interpretation and construction at a stage of application the law, the author does the conclusion about formation of the English doctrine of statutory interpretation.

Ключевые слова: англосаксонское право, английское право, англо-американское право, общее право, интерпретация, толкование, английская доктрина толкования закона.

Key words: Anglo-Saxon law, English law, Anglo-American law, Common law, interpretation, construction, English statutory interpretation doctrine.

Наблюдаемая в последние десятилетия международная унификация техники толкования законодательных актов свидетельствует о закономерностях сближения национальных правовых систем. Имплементация зарубежных правовых средств и юридических конструкций способствует развитию национальной юридической науки и связанной с ней практической юриспруденции. Эти тенденции включают случаи, когда толкование, осуществляемое судами международной юрисдикции, оспаривается высшими национальными судебными инстанциями государств. «Теория и практика толкования правовых норм и соответствующих законодательных текстов имеет многовековую историю. Роль правовых учений, идей, взглядов в этом случае раскрывается, в частности, в доктринальном толковании

и разъяснении нормативных актов»¹. Наиболее подробно практика толкования закона разработана в Англии, где «еще в средневековую эпоху начало развиваться и складываться, так сказать, *первородное* юридическое мышление, выраженное в ориентировке на строгие юридические категории, механизмы, конструкции, соответствующие правовые идеи и концентрируемое в устойчивых представлениях сословия юристов»². Феномены права справедливости, разума в праве, прецедента, интерпретирующего (толкующего) закон, конкуренции правовых доктрин с произволом суверена были привнесены в цивилизационный дискурс английской правовой доктриной. «Здесь, на английской земле, в ходе правового развития оказались как бы кристаллизованными, заложенными в саму органику правовой жизни первородные основы истинного правоведения, которое в силу юридической логики неизбежно выводит на фундаментальные юридические идеалы и ценности. И надо отдавать отчет в том, что это тоже истинная юридическая наука, притом в исконном, самом строгом ее значении, что впоследствии оказало столь внушительное позитивное влияние на демократическое развитие Великобритании, других стран с прецедентными системами»³.

Под английской правовой доктриной принято понимать совокупность норм общего права, права справедливости, статутного права, делегированного законодательства и судебных прецедентов. Идеи общего права, права справедливости, разума, рационального сосуществования народов, имманентные английской правовой доктрине, распространились за несколько веков более чем на четверть человечества. Уникальность английской правовой системы как единого и во многом неповторимого культурного явления, видимо, сохранится и в третьем тысячелетии, несмотря на стремительные и глобальные перемены, многочисленные реформы и нововведения⁴. Сегодня английское право продолжает оставаться для многих стран той моделью права, которой, может быть, по разным соображениям не требуется следовать во всем, но которая все еще пользуется всеобщим уважением и принимается во внимание⁵.

¹ Луковская Д.И. Политические и правовые учения: историко-теоретический аспект. Л., 1985. С. 123.

² Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. М., 2011. С. 107.

³ Там же. С. 108.

⁴ Романов А.К. Правовая система Англии: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2002. С. 15.

⁵ David R., Brierley J. E. C. Major Legal Systems in the World Today. London, 1985. P. 308.

Право справедливости, возникшее в Средние века как специфическая форма осуществления прерогатив королевской власти в области правосудия, в настоящее время продолжает оказывать самое серьезное воздействие на право собственности и договорное право, а принципы и нормы права справедливости упоминаются в решениях британских судов самого последнего времени⁶. Под правом справедливости принято понимать часть прецедентного права, сформированную решениями лорда-канцлера. Несмотря на то, что в результате судебной реформы 1873–1875 гг. в Англии произошло формальное слияние права справедливости с общим правом, и поныне право справедливости регулирует общественные отношения⁷. Существуют веские доводы в пользу того, что справедливости следует отводить наиболее видное место в критике правовых установлений; однако важно видеть, что справедливость составляет отдельный раздел нравственности и что законы и администрирование законов могут иметь разного типа достоинства или не иметь их⁸.

Только среди источников англосаксонского права в качестве самостоятельного источника нередко выделяется «разум». В одних случаях исследователи рассматривают его как некое разумное средство восполнения имеющихся пробелов в статутном праве, в других – как повседневную жизнь, суть общего (судейского) права⁹. Признано, что английское право было создано и уточнено в ходе разрешения споров, переданных в королевские суды. Чтобы создать систему, ставшую общим правом, надо было каждый раз искать решение наиболее разумное, а определялись эти поиски желанием обеспечить единство судебных решений, что неизбежно заставляло обращаться к логике. Право – это прежде всего разум (*lex est aliquid rationis, lat.*), в Англии право всегда считалось плодом разума и его отличали от закона¹⁰.

Законодательство в Англии получило свое развитие лишь после «расцвета» общего права и права справедливости. Трудности признания и применения законодательства связаны с его неоднозначным толкованием. Интерпретация законодательных норм населением, с одной стороны, и органами публичной власти, с другой стороны, периодически не совпадает, конфликт интерпретаций порождает проблемы, доходящие при их актуализации

⁶ Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980. С. 6.

⁷ Тонков Е.Н. Принципы «права справедливости» // Принципы права: материалы всерос. науч.-теоретической конф. СПб., 30 ноября 2006 г. С. 274.

⁸ Харт Г.Л. А. Понятие права. СПб., 2007. С. 159.

⁹ Марченко М.Н. Источники права. М., 2007. С. 609.

¹⁰ Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 333.

зации до народных восстаний и олигархических переворотов. Неясность смысла закона может быть вызвана противоречиями идей законодателя при подготовке и принятии нормативного акта, что отрицательно проявляется на стадии его применения. Судьи, используя доктрину толкования, проверяют законодательные акты на предмет их соответствия устоявшимся, реально существующим, подтвержденным прецедентами правоотношениям. Функция судебного толкования в известной степени является судебным контролем над законодательной и исполнительной деятельностью субъектов публичной власти¹¹. Конвергенция исполнительной и законодательной ветвей власти существенно упрощает принятие новых законов, искомых чиновниками. Судьи в рамках заданной политической конструкции уполномочены использовать все инструменты толкования законов, тем самым изменяя характер их применения. В этом усматривается известная зависть судей к возможностям законодателей; можно предположить, что судьи в целях привлечения богини Фемиды на свою сторону придумали доктрину толкования законов.

«Для нашего времени типичной тенденцией является расширение полномочий, которые чиновники уже приобрели и продолжают приобретать по отношению к своим согражданам, невзирая на то, что, как правило, по идее, эти полномочия должны быть законодательно ограничены. В некоторых случаях чиновники намеренно подменяют положения закона собственной волей, полагая, что они улучшают закон и с помощью не предусмотренных в законе средств достигают тех самых целей, ради которых, по их мнению, и был принят этот закон»¹². Современные условия тесного взаимодействия государств заставляют искать общие подходы к практикуемым в каждой стране доктринам толкования законодательных актов. Особое внимание следует уделить английской доктрине толкования закона, под которой понимается совокупность подходов к толкованию, прецедентов, законов о толковании, правил толкования, презумпций толкования, лексических максим и вспомогательных средств. Способность английских судей противостоять исполнительной власти, материальная и процессуальная возможность вынесения независимых судебных решений детерминирована, в том числе, английской доктриной толкования закона.

В истории английского права недостаточно исследовано влияние римской правовой культуры, которая институционально доминировала на

¹¹ *Тонков Е. Н.* Толкование закона в Англии: моногр. СПб., 2013. С. 16.

¹² *Бруно Л.* Свобода и закон. М., 2008. С. 115–116.

территории Англии несколько веков. Влияние римского права на Англию и Уэльс недооценено, феномен рецепции некоторых институтов континентального права Шотландией, которая не была завоевана римскими войсками, не имеет однозначного объяснения¹³. Некоторые из действующих в настоящее время в Шотландии законов можно рассматривать как кодифицированные правовые акты.

Англия предоставила цивилизации образцы специальных нормативных актов, определяющих приемы и правила толкования. Законы о толковании законов – существенный вклад в ограничение произвола и ангажированности публичной власти. «Английские нормативные акты составляют таким образом, чтобы они могли быть легко интегрированы в правовую систему, большинство понятий и положений которой содержится в решениях судов»¹⁴.

Принципиальной особенностью английского права является применение новых законов с учетом уже действующих прецедентов, в нем прецедентные нормы наиболее приближены к конкретным жизненным ситуациям и поэтому могут более полно отражать требования справедливости, чем общие абстрактные нормы закона¹⁵. При этом значимость судебного прецедента как источника права обусловлена тем обстоятельством, что практически никакой статут (закон) не может считаться окончательным руководством к действию до тех пор, пока не сложится судебная практика его толкования и применения¹⁶. Нормы англосаксонского (общего) права носят казуистический (индивидуальный) характер и представляют собой «модель» конкретного решения, а не результат законодательного абстрагирования от отдельных случаев. Важным признаком англосаксонской правовой семьи выступает автономия судебной власти от любой иной власти в государстве¹⁷.

Соотношение понятий «английское», «англосаксонское», «общее», «англо-американское» не имеет единой точки зрения в современной теории и истории права. Если английское право и стало одной из главных правовых систем мира, то причиной тому служат политические и экономические основания и, прежде всего, его величайшая техническая ценность. Эту

¹³ См.: David G. Antonio. Scots Law. London, 1968.

¹⁴ Леже Р. Великие правовые семьи современности: сравнительно-правовой подход. М., 2009. С. 25–26.

¹⁵ Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб., 2001. С. 511.

¹⁶ Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учеб. СПб., 2005. С. 294–295.

¹⁷ Теория государства и права (схемы и комментарии) / под ред. Р.А. Ромашова. СПб., 2000. С. 124.

ценность английского права приобрело в значительной степени благодаря королевским судьям, которые век за веком создавали оригинальную систему общего права¹⁸. Английская доктрина толкования закона является неотъемлемой частью общего права.

Соотношение вышеназванных понятий устанавливается в историческом, географическом и юридико-техническом аспектах: некоторые исследователи рассматривают термины «общее» и «англосаксонское» как синонимы¹⁹. Другие специалисты по истории государства и права Англии относят термин «англосаксонское право» только к периоду до 1066 г., а сферу «английского права» распространяют на Англию и Уэльс со времени нормандского завоевания до наших дней²⁰. Такая точка зрения представляется более убедительной и соответствующей историческим особенностям последовательности формирования англосаксонского и английского права. Английское право выступило в качестве основы, своеобразного фундамента, на котором построено здание общего права, по настоящее время остающееся моделью для подавляющего большинства англоязычных стран²¹. Следует рассматривать англосаксонское и английское право как этапы в генезисе развития общего права – в этом контексте и англосаксонское, и английское право включаются в понятие общего права. Англо-американское право феноменологически связано с английским правом, является результатом его дальнейшего развития в период, наступивший после обретения Соединенными Штатами Америки независимости.

Рене Давид выделяет в истории английского права четыре основных периода: первый – до нормандского завоевания (1066); второй – от 1066 г. до установления династии Тюдоров (1485) – период становления общего права, когда оно утверждается, преодолевая сопротивления местных обычаев; третий – с 1485 до 1832 гг. – расцвет общего права при компромиссе с правом справедливости; четвертый период – с 1832 г. до наших дней²².

Периодизация, предлагаемая Раймоном Леже, выделяет формирование английского права после нормандского завоевания до конца XV в.;

¹⁸ Леже Р. Великие правовые семьи современности: сравнительно-правовой подход. М., 2009. С. 10.

¹⁹ См.: Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. М., 2002.; Косарев А.Н. Англосаксонская и романо-германская формы буржуазного права. Калинин, 1977.

²⁰ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967; Дженкс Э. Английское право: Источники права. Судостроительство. Судопроизводство. Уголовное право. Гражданское право. М., 1947.

²¹ Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. М., 2002. С. 616–617.

²² Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 259.

эволюцию английского права с конца XV в. до первых реформ XIX в. (параллельное существование общего права, права справедливости и статутного права); период модернизации английского права, начиная с 1832 г. и «эпоху Европы» – интеграцию права Европейского союза в английское право²³.

Современная английская правовая система включает все статуты Соединенного Королевства – акты, принятые английским парламентом и распространяющиеся на Англию, Уэльс, Шотландию и Северную Ирландию. Правовая система Великобритании не является однородной, ее следует рассматривать как сумму составляющих ее правовых систем отдельных регионов²⁴. К традиционной Англии следует относить только центральную Англию и Уэльс.

Доктрина толкования закона – совокупность правил, подходов и других инструментов раскрытия содержания и смысла законодательного акта. В российской правовой науке принято считать доктрину выражением мнения ученых и практиков, совокупностью высказываний о принципах и методах правового регулирования. А.В. Поляков определяет правовую доктрину как изложение каких-либо правоположений, правил поведения, правовых принципов, принадлежащее наиболее авторитетным представителям юридической науки и практики, которым придается общезначимое и общеобязательное значение и из которых выводится правило поведения, имеющее предоставительно-обязывающий характер²⁵. Вряд ли можно считать обоснованным отделение от доктрины той деятельности, посредством которой доктрине «*придается общеобязательное значение*» и из нее «*выводится правило поведения*». Очевидно, названная деятельность есть законодательствование и правоприменение, их сепарация с доктриной характерна для концепции толкования закона в России.

Английское понимание доктрины имеет несколько иное значение. В понятие правовой доктрины принято включать деятельностный аспект применения права, не ограничивая доктрину только мнениями ученых и практиков. Распространенным является определение доктрины как «правила или принципа права, осуществленного посредством судебных решений»

²³ Леже Р. Указ. соч. С. 9–28.

²⁴ Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996. С. 154.

²⁵ Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. СПб., 2004. С. 667.

(*a rule or principle of law developed through court decisions*)²⁶. Парадигма толкования в английской традиции включает не только классические каноны (правила, презумпции и лингвистические максимы), но и нормативные акты, регулирующие интерпретационную деятельность, прецеденты, вспомогательные средства и подходы к толкованию. Указанную выше совокупность инструментов толкования можно рассматривать как сформировавшуюся доктрину. Автор разделяет точку зрения Ю.И. Гревцова, рассматривающего юридическую доктрину как источник права, который является результатом толкования учеными того или иного документа, конкретного (спорного) жизненного казуса²⁷. Такой подход связывает доктринальное толкование с правоприменительным актом, актуализируя единство теории и практики. Следует отметить, что проблема оторванности теоретических научных конструкций от правовой действительности в Англии не столь актуальна, как в России. Тем не менее, Р.Дж. Коллингвуд, сторонник единства опыта и философского обобщения, критиковал свой университет как «учреждение, основывающееся на средневековых идеях, чья жизнь и деятельность все еще отгорожены от мира средневековым толкованием древнегреческого разграничения между созерцательной и практической жизнью как деления людей на два типа: профессионалов-теоретиков и профессионалов-практиков»²⁸. По его мнению, такое деление ложно, *теория* и *практика*, будучи взаимозависимы, одинаково должны страдать от неудовлетворенности, если будут отделены друг от друга и превращены в специальности людей разных типов.

Английская правоприменительная доктрина содержит нормативные и прецедентные элементы, конституирующие научные гипотезы. Совокупность правил, презумпций, лингвистических максим, законов, прецедентов, вспомогательных средств, подходов автор рассматривает как сформировавшуюся доктрину толкования закона, включающую наравне с мнениями признанных ученых и практиков законодательные акты и судебные решения, имеющие обязательную силу для неопределенного круга лиц.

Толкование есть компетентное изложение содержания и смысла нормативного акта, делающее возможным его корректное применение. Доктрина толкования закона содержит опыт исследования взаимодействия теории толкования, нормативного регулирования и интерпретационной

²⁶ Law Dictionary. Chicago, 1997. P. 91.

²⁷ Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права: учеб. пособие. СПб., 2008. С. 264.

²⁸ Коллингвуд Р. Дж. Идея истории. Автобиография. М., 1980. С. 409.

практики. Закон – норма возможного/должного поведения, установленная законодательным органом государства и обеспеченная государственным механизмом принуждения. Следует обратить внимание на то, что норма возможного/должного поведения может быть изложена не в одном, а в нескольких законах, принятых в разных исторических условиях противостоящими друг другу составами парламента (например, разными политическими партиями, составляющими парламентское большинство). Сложность установления содержания и смысла правовой нормы может быть усугублена несовпадающими судебными оценками, изложенными в решениях, имеющих прецедентный характер. В этом случае задачей толкователя будет, в первую очередь, уяснение объема нормативных предписаний, включаемых в гипотезу и диспозицию правовой нормы.

Судья при подготовке решения по конкретному делу вправе (и обязан) толковать не только тексты законов и прецедентов, но осуществлять толкование права – всей совокупности правовых закономерностей, источников права, порождающих права и обязанности у субъектов оцениваемого (толкуемого) правоотношения. Английская доктрина толкования позволяет судье избежать следования прямому указанию суверена, даже в период средневекового гонения на ведьм английская судебная практика свидетельствовала о большем человеколюбии, нежели романо-германская. Английская доктрина толкования закона является существенным основанием демократичности судебной системы, оберегающей общество от диктатуры правящей группы лиц. Выработанный за несколько веков комплекс оценок закона делает невозможным сиюминутный поворот судебной практики даже в случае издания закона, категорически иного по сравнению с действующими. Согласно английской правовой традиции именно толкование придает закону практическое значение, определяет содержание, смысл, место в иерархии правил должного, отличая случайные пассажи законодателя от существенных новаций.

Законодательствование предполагает создание новых правил по сравнению с теми, которые уже применены судьями и усвоены населением. Любое законодательное предложение обладает существенными и случайными чертами. «Случайны те черты, которые возникают благодаря особому способу конструирования пропозиционального знания. Существенны те, которые одни только делают предложение способным выразить свой смысл»²⁹. Именно в ходе судебного толкования определяется

²⁹ *Витгенштейн Л.* Логико-философский трактат. М., 2008. С. 68.

существо нового правила, содержащегося в тексте законодателя, который решил произвести изменения в устоявшемся ходе жизни. Невозможно установить действительную интенцию суверена, намерившегося издать новый закон, – вероятность того, что этот акт направлен против интересов большинства населения во имя олигархической группы весьма велика. Независимо от результатов современных выборов у власти оказываются лица, не отражающие интересы некоторого количества населения, порой доходящего до сорока процентов. Из этого следует, что вновь принимаемые законы могут приносить вред большому количеству людей, суверенитетом которых, в том числе, воспользовался правитель, издав негодный им закон. Английская доктрина толкования в известной степени способна «смягчать» негативное действие нового закона, придавая ему казуальный смысл.

Список литературы

1. *Алексеев С.С.* Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. – М., 2011. – С. 107.
2. *Апарова Т.В.* Суды и судебный процесс Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. – М., 1996. – С. 154.
3. *Бруно Л.* Свобода и закон. – М., 2008. – С. 115–116.
4. *Витгенштейн Л.* Логико-философский трактат. – М., 2008. – С. 68.
5. *Грецов Ю.И., Козлихин И.Ю.* Энциклопедия права: учеб. пособие. – СПб., 2008. – С. 264.
6. *Давид Р.* Основные правовые системы современности (сравнительное право). – М., 1967.
7. *Давид Р.* Основные правовые системы современности. – М., 1988. – С. 259, 333.
8. *Дженкс Э.* Английское право: Источники права. Судостроительство. Судопроизводство. Уголовное право. Гражданское право. – М., 1947.
9. *Коллингвуд Р. Дж.* Идея истории. Автобиография. – М., 1980. – С. 409.
10. *Косарев А.Н.* Англосаксонская и романо-германская формы буржуазного права. – Калинин, 1977.
11. *Леже Р.* Великие правовые семьи современности: сравнительно-правовой подход. – М., 2009. – С. 10, 25–26.
12. *Луковская Д.И.* Политические и правовые учения: историко-теоретический аспект. – Л., 1985. – С. 123.
13. *Марченко М.Н.* Источники права. – М., 2007. – С. 609.
14. *Марченко М.Н.* Курс сравнительного правоведения. – М., 2002. – С. 616–617.
15. *Поляков А.В.* Общая теория права: курс лекций. – СПб., 2001. – С. 511.
16. *Поляков А.В.* Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. – СПб., 2004. – С. 667.

17. Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учеб. – СПб., 2005. – С. 294–295.
18. Романов А.К. Правовая система Англии: учеб. пособие. – 2-е изд. – М., 2002. – С. 15.
19. David G. Antonio. Scots Law. – London, 1968.
20. Теория государства и права (схемы и комментарии) / под ред. Р.А. Ромашова. – СПб., 2000. – С. 124.
21. Тонков Е. Н. Толкование закона в Англии: моногр. – СПб., 2013. – С. 16.
22. Тонков Е.Н. Принципы «права справедливости» // Принципы права: материалы всерос. науч.-теоретической конф. – СПб., – 2006. – С. 274.
23. Уолкер Р. Английская судебная система. – М., 1980. – С. 6.
24. Харт Г.Л. А. Понятие права. – СПб., 2007. – С. 159.
25. David R., Brierley J. E. C. Major Legal Systems in the World Today. – London, 1985. – P. 308.
26. Law Dictionary. – Chicago, 1997. – P. 91.

**Особенности правовой природы федеральных законов
о ратификации международных договоров:
теоретико-правовой анализ**

В статье предложен анализ существенных характеристик федеральных законов о ратификации. Систематизированы их особенности, позволяющие данные законы выделить в отдельный вид, определены их сущность и значение в системе российского законодательства.

In this paper the analysis of the essential characteristics of the federal laws on ratification, systematized their features to isolate a separate species, determine the nature and value of the data in the system of laws of the Russian legislation.

Ключевые слова: ратификация, федеральный закон о ратификации, законодательная инициатива, юридическая сила, нормативность актов о ратификации, трансформация.

Key words: ratification, federal law on ratification, the legislative initiative, validity, normative instruments of ratification, transformation.

Развитие международных отношений ставит перед государствами задачу исполнения принятых на себя международных обязательств, их осуществление требует внедрения норм международных договоров в национальную правовую систему. Одна из процедур такого внедрения урегулирована нормами института ратификации международных договоров. Ее значимость возрастает в свете интеграции международного права в российскую правовую систему, это, в свою очередь, актуализирует исследование особенностей правовой природы федеральных ратификационных законов.

Единство правовой природы федеральных законов о ратификации с иными федеральными законами, тем не менее не означает отсутствия у них определенных, только им присущих особенностей как нормативных актов особого рода. Так, федеральные ратификационные законы имеют особый порядок принятия и принимаются только высшим законодательным (пред-

ставительным) органом – парламентом – Федеральным Собранием Российской Федерации. На уровне субъектов Федерации таких законов нет. Ограничение их принятия только полномочиями Федерального Собрания РФ обусловлено особой важностью этой категории законов, поскольку ими вводятся в действие нормы заключенного международного договора. Одной из особенностей является ограниченный круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы по вопросам ратификации международных договоров, а также опосредованность процедуры осуществления данного полномочия через президента и правительство. Этим также подчеркивается особая значимость данного вида законов. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает не только специальную процедуру в отношении внесения в Государственную думу законопроектов по вопросу о ратификации международных договоров, но и предопределяет некоторые существенные условия процедуры их рассмотрения и принятия Государственной думой.

Так, законопроекты о ратификации международных договоров не рассматриваются в трех чтениях, а ставятся на голосование сразу в целом. При этом не применяются правила, предусмотренные Регламентом Государственной думы для внесения поправок к законопроектам, а также для рассмотрения альтернативных законопроектов.

В пакете документов, сопровождающих проект федерального закона о ратификации международного договора, предоставляются материалы, дающие оценку ратифицируемому договору (такие как, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия этого договора законодательству Российской Федерации, оценка возможных финансово-экономических последствий, в связи с чем законопроект может быть внесен в законодательный орган, только при наличии заключения правительства).

Правом представления Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации предложений о заключении международных договоров Российской Федерации закон наделяет лишь федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, которые в необходимых случаях согласовывают эти предложения с иными заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти соответствующих субъектов РФ¹.

¹ См.: ст. 9. Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Рос. газета. 1995. 21 июня; 2007. 5 дек.

Необходимо отметить, что федеральные органы исполнительной власти, за исключением Правительства Российской Федерации, не включены Конституцией Российской Федерации в круг субъектов права законодательной инициативы, в частности и по вопросам ратификации международных договоров Российской Федерации. На наш взгляд, весьма нелогично предусматривать возможность внесения законопроектов о ратификации органами, которые даже не обладают правом представления соответствующих рекомендаций и предложений о заключении международных договоров Российской Федерации. В результате этого получается, «что законопроекты о ратификации могут обсуждаться без участия органов, несущих ответственность за договорные отношения государства»². С этим мнением нельзя не согласиться, поскольку исполнение положений ратифицированного договора возлагается на соответствующий федеральный орган исполнительной власти.

В связи с этим мы считаем целесообразным включение федеральных органов исполнительной власти в круг субъектов права законодательной инициативы по вопросам ратификации международных договоров. Однако, учитывая, что Правительство РФ является органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, целесообразно опосредовать право законодательной инициативы федеральных органов исполнительной власти по вопросам ратификации международных договоров через законоинициативные полномочия Правительства РФ. При этом опосредованным правом законодательной инициативы в данном случае должны будут обладать только те федеральные органы исполнительной власти, которые участвовали в процедуре заключения международного договора, и исполнение которого будет в дальнейшем (после ратификации) на них возложено.

Подготовка законопроекта о ратификации предполагает сложную и многогранную работу по обеспечению включения норм ратифицируемого международного договора в существующую правовую действительность, согласованию систем международного и внутригосударственного права, разработке необходимых мер, устраняющих возможные коллизии норм национального права с нормами ратифицируемого международного договора. Таким образом, процедура принятия федеральных ратификационных законов, занимая самостоятельное место в механизмах взаимодействия

² Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. I. Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 335.

национального права с международным, представляет собой процесс согласования российского права и норм международного договора.

Федеральным законом о ратификации присуща особая юридическая сила и порядок ее установления. Место федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации в системе законодательства определяется Конституцией Российской Федерации³. Благодаря тому что ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона, с точки зрения А.Н. Талалаева, «становится обоснованным приоритет применения ратифицированных договоров Российской Федерации над российскими законами»⁴. В итоге федеральные законы о ратификации имеют приоритет перед любыми федеральными законами, но в то же время они не должны противоречить положениям Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, так как приведение последних в соответствие с нормами международного договора происходит до его ратификации.

При рассмотрении коллизий национальных и международных правовых норм необходимо считаться с общепризнанным в практике международных отношений принципом, согласно которому государство, ратифицировавшее международный договор, должно выполнять свои обязательства, причем ссылки на внутреннее законодательство не могут освободить его от выполнения таких обязательств.

Известно, что обеспечение юридической силы нормативного акта непосредственно связано с процедурой его опубликования. В оценках правовой природы федеральных законов о ратификации это играет роль особого индикатора, поскольку порядок официального опубликования федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации имеет ряд особенностей.

Во-первых, субъектом официального опубликования является не глава государства, а Министерство иностранных дел РФ. Во-вторых, еще до момента официального обнародования федерального закона о ратификации международного договора осуществляется обязательная государственная регистрация его текста в Министерстве иностранных дел РФ, которое, в свою очередь, осуществляет подобную процедуру в Секретариате ООН и в соответствующих органах других международных организа-

³ См.: ч.4, ст.15 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ, №7-ФКЗ) // Рос. газета. 2009. 21 янв.

⁴ Талалаев А.Н. Закон о международных договорах // Моск. журн. междунар. права. 1996. № 2. С. 255.

ций. В-третьих, обязательная публикация осуществляется одновременно в двух источниках: в Собрании законодательства РФ, где публикуется лишь распорядительная часть ратифицируемого договора, т. е. лишь текст федерального закона о ратификации, а договорная, т. е. текст самого международного договора, публикуется в «Бюллетене международных договоров».

С нашей позиции необходимо введение нормы, определяющей текст международного договора на русском языке в качестве неотъемлемой части федерального ратификационного закона. Введение данной нормы, на наш взгляд, будет способствовать облегчению правоприменения и поиска текста международного договора, поскольку сам договор и закон, его ратифицирующий, публикуются в разных источниках.

Федеральные ратификационные законы имеют сложносоставной предмет правового регулирования, который представляет собой единство двух составляющих: функциональной и содержательной. Функциональная составляющая предмета правового регулирования федеральных законов о ратификации представляет собой реализацию функции по введению в российское законодательство норм международного договора, и эта часть предмета является общей для всех федеральных законов о ратификации. Содержательная составляющая несет (отражает) в себе предмет правового регулирования непосредственно самого ратифицируемого международного договора, и это делает вторую часть предмета правового регулирования индивидуальной для каждого федерального закона о ратификации международного договора в связи с многополярностью содержания сфер, затрагиваемых в самих международных договорах.

Таким образом, основная задача законодателя в рамках процедуры принятия федеральных законов о ратификации – наиболее полное обеспечение реализации государством взятых на себя договорных обязательств. Ключевым в этом вопросе является четкое определение предмета правового регулирования самого ратифицируемого документа и наиболее полное отражение его содержания во внутригосударственном законодательстве. С этой позиции возрастает роль формальной логики в сфере государственно-юридического регулирования общественных отношений в части перенесения и восприятия предмета правового регулирования ратифицируемого международного договора внутригосударственными актами и соответствия данного перенесения законам логики.

Следующая особенность федеральных ратификационных законов – особые условия нормативности и механизм ее установления. Юридической наукой выработаны устойчивые критерии определения нормативности

правового акта: нормативно-правовой акт содержит общие предписания в виде норм права, регулирующих общественные отношения, характеризующиеся устойчивостью, повторяемостью и всеобщностью⁵.

Рассмотрим федеральные ратификационные законы с точки зрения данных критериев. Федеральный ратификационный закон содержит норму права, устанавливающую, что с момента вступления закона в силу он становится обязательным для Российской Федерации и потому должен неукоснительно соблюдаться со всеми дальнейшими последствиями для субъектов внутреннего права. Эта норма содержит общее правило поведения (имеет общий характер), что обуславливает неперсонифицированность адресата предписания множественностью случаев применения, на которые она рассчитана, и нацеленность на регулирование определенных общественных отношений. Это – отношения по введению в национальное законодательство норм ратифицируемого международного договора. Некоторые из них являются общими для всех федеральных законов о ратификации. Другие составляют иные общественные отношения, специфические для каждого конкретного ратификационного закона. Норма права зависит от содержания ратифицируемого международного договора. Вывести ее из содержания самого закона весьма трудно, поскольку он ограничивается только упоминанием точного названия ратифицируемого договора. Таковы основные позиции нормативности федеральных законов о ратификации.

Федеральные законы о ратификации выполняют функцию трансформации международных договоров, которая выражается в преобразовании норм международного договора в нормы национального права⁶. Для того чтобы быть способными регулировать отношения с участием физических и юридических лиц, содержащиеся в международном договоре, правила должны войти в российскую правовую систему в порядке, установленном законодательством. Норма международного договора сохраняет свой статус, а вот ее содержанию придается статус нормы национального права.⁷

Принятие федеральных законов о ратификации, с точки зрения реализации функции трансформации, представляет собой правовой механизм, предусмотренный национальным правом, механизм включения положений

⁵ См.: *Бошно С.* Нормативно-правовой акт – развитие признаков в правоприменительной практике // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2009. № 4. С. 20–24.

⁶ См.: *Усенко Е.Т.* Согласование и взаимодействие международного права в российской Конституции // *МЖМП.* 1995. № 2.

⁷ См.: *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть: учеб. М.: БЕК. 2001.

о взятых на себя государством международных договорных обязательствах в уже существующие законы или принимаемые новые законы, обеспечивающий трансформацию положений международного договора во внутригосударственную систему права. Таким образом, федеральные законы о ратификации совершают акцию утверждения норм, созданных ранее в результате международного правотворчества, и тем самым придают им окончательную юридическую силу.

При этом норма международного договора не преобразуется, а утверждается, вводится в действие, её содержанию придается статус внутригосударственной норм⁸. Иными словами, принятие ратификационного закона представляет собой не смысловую (содержательную) трансформацию, а трансформацию формы. Реализация этой функции трансформации выступает своего рода механизмом защиты национальной правовой системы от проникновения в нее правовых положений, являющихся чужеродными для данной правовой системы. В данном контексте можно говорить о некоей натурализации правовых норм в системе национального права.

В этой связи принятие федерального ратификационного закона и вступление его в силу приведет к соответствующим юридическим последствиям, а именно: данные нормы будут отвечать признакам нормы права в форме закона, декларативная норма международного договора станет нормой регулятивной. В этом аспекте можно говорить о трансформации юридической природы самой нормы без изменения ее смыслового содержания. Установив такой характер акта о ратификации, приходим к выводу о роли федерального закона о ратификации как акта, трансформирующего нормы международного права в нормы внутригосударственного права посредством придания им юридической силы закона. Следует принять во внимание, что трансформация означает прекращение существования «трансформируемого» предмета, но международным договорам такая судьба не присуща⁹.

Федеральный закон о ратификации выступает в роли связующего звена, так называемого переходного мостика от норм ратифицируемого международного договора к внутригосударственным нормам. Он является формой «государственного удостоверения» факта включения международ-

⁸ См.: *Оксмытный В.В.* Теория государства и права: учеб. для студ. высш. учеб. заведений. М.: ИМПЭ-ПАБЛШИ, 2004. С. 361–368.

⁹ *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И.* Международное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2005.

ного акта в правовую систему и создает государству необходимые правовые условия для реализации взятых на себя международных обязательств.

В обоснование этой позиции следует отметить, что после трансформации международных договорных норм они все еще сохраняют связь с международным правом. Это дает основание полагать, что, став частью правовой системы страны, они занимают в ней особое положение, и их следует рассматривать как особую разновидность национальных норм, применяя их с учетом специфики международного права.

Федеральный закон о ратификации является фундаментальным юридическим документом. Он служит базой, основой, ориентиром нормотворческой деятельности государственных органов и судов и выступает как часть механизма внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу международного договора, является толчком к реализации норм международного договора. Таким образом, принятие федерального ратификационного закона является отправной точкой начала взаимодействия двух правовых систем (внутригосударственной и международной).

Принятие федерального ратификационного закона способствует созданию новых и изменению существующих нормативно-правовых актов страны с позиции их соответствия нормам ратифицируемого международного договора. Этим подчеркивается процедурный характер данных актов¹⁰, запускается механизм «ратификационного правотворчества», который призван устранить противоречия между внутригосударственным и международным правом как максимум и/или привести внутригосударственное законодательство в соответствие с нормами ратифицированного международного договора как минимум.

Федеральный ратификационный закон как внутригосударственный акт выступает в одних случаях как один из способов внутригосударственного обеспечения выполнения международных договоров, а в других – просто подтверждает волю государства на то, чтобы ратифицированный договор вступил в силу для данного государства на международной арене. В этом смысле он может расцениваться как механизм приведения в действие норм международного права в рамках внутригосударственного правопорядка¹¹.

¹⁰ См.: Павлова Л.В. Международное право в правовой системе государств // Белорусский журн. междунар. права и междунар. отношений. 1999. № 3. С. 7.

¹¹ См.: Шаповалова Н.Н. Международное право // Моск. финансово-промышленная акад. М., 2004. С. 34–35.

С момента вступления в силу федерального закона о ратификации международного договора все надлежащие субъекты права, действующие на внутригосударственном правовом пространстве, обязаны принять необходимые меры в пределах своей компетенции, в том числе в сфере законодательства, для реального осуществления целей международного договора, т. е. для его имплементации в рамках внутригосударственного правопорядка.

В результате проведенного исследования приходим к выводу, что федеральные ратификационные законы представляют собой нормативно-правовые акты особого рода, отличающиеся от иных нормативных актов российской правовой системы целым рядом особенностей, органично проявляющихся по основным направлениям понимания правовой природы нормативного правового акта.

Список литературы

1. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ // Рос. газета. – 1995. – 21 июня; 2007. – 5 дек.
2. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. 1. Заключение международных договоров. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 335.
3. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 2009. – 21 янв.
4. Талалаев А.Н. Закон о международных договорах // Моск. журн. междунар. права. – 1996. – № 2. – С. 255.
5. Боино С. Нормативно-правовой акт – развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4. – С. 20–24.
6. Усенко Е.Т. Согласование и взаимодействие международного права в российской Конституции // МЖМП. – 1995. – № 2.
7. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учеб. – М.: БЕК. 2001.
8. Оксамытный В.В. Теория государства и права: учеб. для студ. высш. учеб. заведений. – М.: ИМПЭ-ПАБЛШИ, 2004. – С. 361–368.
9. Игнатенко Г.В., Тиунов О.И. Международное право: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2005.
10. Павлова Л.В. Международное право в правовой системе государств // Белорусский журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 3. – С. 7.
11. Шаповалова Н.Н. Международное право // Моск. финансово-промышленная акад. – М., 2004. – С. 34–35.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.4:2-78:37.014.5

С. В. Безуглов

Трансформация отношений между государством и религиозными объединениями в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации»

В статье анализируются положения нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», регулирующие отношения между государством и религиозными объединениями в сфере образования, рассматриваются отношения, связанные с функционированием религиозных образовательных организаций и изучением религии в государственных и муниципальных школах.

The new Federal law «On education in the Russian Federation» and relations between the state and religious associations in the field of education are analyzed in this article, also analyses the functioning of religious educational institutions and the study of religion in state and municipal schools.

Ключевые слова: образование, государство, религиозные объединения, религиозные образовательные организации, изучение религии, государственные и муниципальные организации, свобода совести, светский характер образования.

Key words: education, state, religious associations, religious educational institutions, the study of religion, state and municipal organizations, freedom of conscience, the secular nature of the education.

Взаимоотношения религиозных объединений с государством в образовательной сфере имеют многовековую историю. Анализ сложившейся исторической практики позволяет выделить три основных направления (без учета переходных периодов), по которым развиваются отношения между государством и религиозными объединениями в образовательной сфере:

1) государство использует в нормах права такое регулирование отношений, которое соответствует пожеланиям религиозных объединений;

2) государство осуществляет правовое регулирование отношений, опираясь только на субъективную позицию лиц, осуществляющих государственную власть, без учета мнения религиозных объединений;

3) государство оформляет в нормах права компромиссную модель взаимоотношений, учитывающую интересы и мнение как религиозных объединений, так и лиц, осуществляющих государственно-властные полномочия, а также активной части гражданского общества.

Если первое направление было характерно для Российской империи, а второе – для Советского государства, то к третьей модели может быть отнесено современное состояние регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Подтверждением этому служит новый Федеральный закон от 29.12.2012 г. «Об образовании в РФ» (далее – Закон об образовании).

Принятию закона предшествовало более чем двухгодичное обсуждение его проекта на специальной странице в сети Интернет, на многочисленных научных и научно-практических конференциях, в информационных публикациях средств массовой информации, а также в рамках иных форм общественных дискуссий.

Положения Закона об образовании, затрагивающие вопросы взаимоотношений государства с религиозными объединениями, носят, с одной стороны, принципиально новый для федерального образовательного законодательства характер. С другой стороны, решение федерального законодателя основано на фактически складывающихся в рассматриваемой сфере общественных отношениях. Формулировки закона ставят точки по многим принципиальным вопросам, которые, будучи ранее зафиксированы только в законодательстве субъектов РФ и подзаконных актах федерального уровня, преимущественно ведомственных, вызвали многочисленные споры и прения. Однако установление единообразного федерального образовательного законодательства, безусловно, не означает устранение споров о содержании правовых норм.

Правовому регулированию в рамках Закона об образовании подвергаются две основные сферы взаимоотношений государства и религиозных объединений: функционирование образовательных организаций, созданных религиозными организациями, в рамках системы российского образования; преподавание религиозных дисциплин в государственных и муниципальных образовательных организациях.

Включение первой сферы в материю федерального образовательного законодательства произошло еще 28.02.2008 г., когда был принят Федеральный закон № 14-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)»¹, предусмотревший возможность государственной аккредитации образовательных программ, реализуемых духовными образовательными учреждениями (учреждениями профессионального духовного образования). 8 ноября 2010 г. положения этого закона, предусматривающие наделение духовных образовательных учреждений правом выдавать документы об образовании государственного образца, заверяемые их печатью, не содержащей изображения Государственного герба РФ, были включены в Закон РФ от 10.07.1992 г. «Об образовании».

Новый Закон об образовании существенно расширяет круг регулируемых в данной сфере отношений. Принципиально новыми, по нашему мнению, могут быть названы следующие положения:

- разграничение понятий «духовные образовательные организации» и «частные образовательные организации, учредителями которых являются религиозные организации»;

- отнесение регламентации создания духовных образовательных организаций к законодательству о свободе совести, а частных образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, – к законодательству об образовании;

- исключение образовательных организаций, создаваемых иностранными религиозными организациями, из категории «частная образовательная организация»;

- обязательность включения на основании представления соответствующей религиозной организации или централизованной религиозной организации в часть основных образовательных программ, формируемую участниками образовательного процесса, частных образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, за исключением духовных образовательных организаций, учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), обеспечивающих религиозное образование (религиозный компонент);

- предоставление духовным образовательным организациям, реализующим образовательные программы, направленные на подготовку служи-

¹ СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 813.

телей и религиозного персонала религиозных организаций, права реализовывать образовательные программы среднего профессионального образования и высшего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

- наделение частных образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации, и духовных образовательных организаций правом устанавливать дополнительные (к предусмотренным Законом об образовании) условия приема на обучение, права и обязанности обучающихся, основания для их отчисления, следующие из внутренних установлений соответствующей религиозной организации или централизованной религиозной организации, в ведении которых находятся эти образовательные организации;

- учет при лицензировании и государственной аккредитации духовных образовательных организаций квалификации педагогических работников, имеющих богословские степени и звания.

Указанные новеллы давно были ожидаемы и не вызвали серьезных возражений на стадии обсуждения законопроекта. По сути, они направлены на упорядочение фактически осуществляемой внутри религиозной организации деятельности и не затрагивают лиц, не относящихся к той или иной конфессии. Трансформация отношений между государством и религиозными объединениями в этой области может быть охарактеризована как установление государственных гарантий образовательной деятельности религиозных организаций. В ходе ее осуществления не происходит вмешательства религиозных объединений в дела государства, поэтому светский характер России, провозглашаемый ст. 14 Конституции РФ, не претерпевает, по нашему мнению, изменений.

Вторая сфера взаимоотношений государства и религиозных объединений, урегулированная Законом об образовании, связана с введением в государственных и муниципальных образовательных организациях дисциплин религиозной направленности в рамках предмета, именуемого «Основы духовно-нравственной культуры». Это, безусловно, наиболее радикальный шаг к пересмотру, как может показаться, значения принципа светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных организациях, который провозглашался в Законе об образовании 1992 г. и сохранен в новом федеральном законе. На протяжении последних более чем двух десятилетий вопрос о возможности включения в образовательную программу учебной дисциплины, направленной на изу-

чение какого-либо религиозного учения, является наиболее обсуждаемым среди других церковно-государственных тем.

Изначально Закон РСФСР от 25.10.1990 г. «О свободе вероисповедания»² разграничивал две формы получения знаний о религии:

1) преподавание вероучений или религиозное воспитание, которое могло осуществляться в негосударственных учебных и воспитательных заведениях, частным образом на дому или при религиозном объединении, а также факультативно по желанию граждан представителями религиозных объединений с зарегистрированным уставом в любых дошкольных и учебных заведениях и организациях;

2) преподавание религиозно-познавательных, религиоведческих и религиозно-философских дисциплин, которое могло входить в учебную программу государственных учебных заведений при условии, что оно не сопровождалось совершением религиозных обрядов и имело информационный характер.

Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» отказался от закрепления второй формы получения знаний о религии. В п. 4 ст. 5 была предусмотрена возможность обучения детей религии в государственных или муниципальных образовательных учреждениях лишь вне рамок образовательной программы, т. е. факультативно.

С начала с 2000-х гг. в субъектах России стала активно внедряться практика введения в школах предметов религиозно-культурологической направленности. Понимание светского образования как допускающего получение религиозных знаний наиболее громко было обозначено в обращении Патриарха Московского и всея Руси Алексия II, президента Российской академии наук Ю.С. Осипова, президента Российской академии образования Н.Д. Никандрова, академика РАН, ректора Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и председателя Российского союза ректоров В.А. Садовничьего к министру образования России от 21.01.1999 г. В нем указывалось, что «религиозно ориентированные дисциплины справедливо было бы включить в сетку обязательных предметов по принципу равноправной альтернативы... Родители, желающие вос-

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

питывать своих детей атеистами, могут избрать, например, “основы нравственности” вместо религиозно-нравственных уроков»³.

Правовой основой преподавания дисциплин «Основы православной культуры», «Основы культуры ислама», «Основы культуры иудаизма» и т. д. стали региональные законы об установлении региональных компонентов образовательных программ⁴, а также ряд писем Министерства образования России⁵.

Данное новшество было воспринято частью представителей научного мира как начало процесса клерикализации и отступление от конституционного принципа светскости⁶. В то же время другая часть ученых (в том числе автор) выступили в поддержку новаций⁷.

Изучение религиозно-культурологических дисциплин в масштабе всей России связано с поручением Президента РФ от 02.08.2009 г. (Пр-2009 ВП-П44-4632) о введении с сентября 2012 г. во всех субъектах РФ в общеобразовательных учреждениях нового предмета «Основы духовно-нравственной культуры народов России», включающего шесть модулей: основы православной культуры, основы исламской культуры, основы иудейской культуры, основы буддийской культуры, основы мировых религиозных культур и основы светской этики.

³ Православная культура: Нормативно-правовые акты, документы, обоснование введения курса в учебную программу образовательных учреждений / сост. В.М. Бычкова; под ред. А.Г. Богатырева и Киприана Яценко. М.: Покров, 2004. Т. 2. С. 114–115.

⁴ Преподавание «Основ православной культуры» во всех общеобразовательных учреждениях субъекта РФ было предусмотрено, например, законом Белгородской области от 03.07.2006 г. «Об установлении регионального компонента государственных образовательных стандартов общего образования в Белгородской области», закон Владимирской области от 08.07.2005 г. «О региональном компоненте государственного образовательного стандарта общего образования Владимирской области» и др.

⁵ См.: напр., Письмо Министерства образования РФ от 22.10.2002 г. № 14-52-876ин/16 «О примерном содержании образования по учебному предмету «Православная культура»; Письмо Министерства образования РФ от 13.02.2003 г. № 01-51-013 ин «О дополнительных разъяснениях к Письму Минобразования России от 22.10.2002 г. № 01-51-013ин «О примерном содержании образования по учебному предмету «Православная культура».

⁶ См.: напр., *Савва С.С.* Конституционно-правовое закрепление принципа светскости образования: содержание и практика реализации // *Право и политика.* 2006. № 7; *Страшун Б.А.* Десять лет конституционных прав и свобод // *Журн. рос. права.* 2003. № 11 и др.

⁷ *Понкин И.В.* Правовые основы светскости и образования. М.: Про-Пресс, 2003; *Волосникова Л.М., Тарасевич И.А.* Нравственно-мировоззренческая функция образования: конституционно-правовые аспекты // *Журн. рос. права.* 2006. № 8; *Безуглов С.В.* Светский характер российского государства и преподавание религиозных дисциплин в общеобразовательных учреждениях // *Актуальные проблемы юрид. науки: материалы всерос. науч.-практ. конф.* 23–24 окт. 2006 г. (Ч. 1). Краснодар: КубГАУ, 2006. С. 11–16.

Новый Закон об образовании впервые вводит специальную ст. 87, касающуюся изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, а также особенностей получения теологического и религиозного образования. Причем, появилась она лишь в последней редакции законопроекта 2012 г.

Юридическое значение данной статьи в контексте трансформации отношений между государством и религиозными объединениями в образовательной сфере, по нашему мнению, заключается в следующем. Принцип светского характера образования в государственных и муниципальных организациях провозглашен лишь на уровне текущего федерального законодательства и не упоминается непосредственно в Конституции РФ. Более того, нигде в действующем законодательстве не раскрывается понятие и содержание данного принципа. Исходя из этого, прямое указание Закона об образовании на возможность изучения религиозно-культурологической дисциплины в государственном и муниципальном образовательном учреждении раскрывает и конкретизирует сущность российской модели светского характера образования в данный конкретно-исторический период, поскольку, как показывает анализ законодательства зарубежных стран, термин «светскость» может иметь существенные различия в его трактовке в разных государствах, одинаково именуемых светскими⁸. Особенно важен тот факт, что в названии предмета нет слова «религиозная культура», а употребляется более широкая категория – «духовно-нравственная культура», которая, соответственно, может быть и нерелигиозной.

В Законе об образовании заложены две наиболее важные, на наш взгляд, гарантии светского характера образования в ходе изучения духовно-нравственной культуры, в том числе ее религиозного компонента.

Первая – это предоставление возможности избрания изучаемого предмета между шестью указанными выше модулями, т. е. выбора между изучением религиозной и нерелигиозной культуры. Этим обеспечивается закрепляемая ст. 28 Конституции России свобода совести, связанная с возможностью исповедовать любую религию или не исповедовать никакой.

⁸ Светский характер образования может сводиться как к изучению только атеизма, что имело место в советский период, так и обязательному изучению конкретной религии, что имеет место в ряде зарубежных государств (например, в соответствии со ст. 2 Конституции Мальтийской Республики «религиозное учение римской католической апостольской веры должно преподаваться во всех государственных школах как часть обязательного образования»).

Вторая гарантия связана с законодательным оформлением единственного субъекта, ответственного за выбор изучаемого модуля, – родителей (законных представителей) обучающегося. Подобный подход представляется полностью соответствующим международным правовым актам, также предоставляющим выбор в области религиозного воспитания родителям⁹. Этим исключается навязывание администрацией образовательной организации изучения предмета, не соответствующего духовным потребностям обучающихся¹⁰. Данный критерий также отграничивает знакомство с духовно-нравственной культурой, в том числе ее религиозным компонентом, от изучения религии, которое согласно п. 4 ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» допускается по просьбе родителей или лиц, их заменяющих, с согласия детей, а также по согласованию с органом местного самоуправления.

Наряду с нормами, гарантирующими светский характер образования, в ст. 87 Закона об образовании следует выделить положения, которые, как можно предположить с большой долей вероятности, будут подвергнуты серьезной критике после введения в действие, поскольку они были включены в последний вариант законопроекта и не выносились на широкое обсуждение в сети Интернет:

- проведение экспертизы примерных основных образовательных программ в части учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), касающихся получения обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации, нравственных принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий) в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям этой организации в соответствии с ее внутренними установлениями;

- преподавание учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) в области теологии педагогическими работниками из числа рекомендованных соответствующей централизованной религиозной организацией;

⁹ См.: например, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 25 ноября 1981 г. (ст. 5); Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 15 января 1989 г. (п. 16.7); Рекомендация ЮНЕСКО от 14.12.1960 г. «О борьбе с дискриминацией в области образования» и др.

¹⁰ В то же время в выступлении на Рождественских чтениях 24 января 2013 г. патриарх Кирилл отметил, что в некоторых школах на родителей и самих школьников оказывается давление по выбору преимущественно светской этики или основ мировых религиозных культур вместо конфессионально ориентированных модулей.

- привлечение к учебно-методическому обеспечению учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), рекомендованных для получения обучающимися знаний об основах духовно-нравственной культуры народов РФ, нравственных принципах, исторических и культурных традициях мировой религии (мировых религий), а также учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) в области теологии соответствующих централизованных религиозных организаций;

- осуществление соответствующей централизованной религиозной организацией общественной аккредитации всех образовательных организаций и педагогических работников, которые осуществляют преподавание основ духовно-нравственной культуры и теологии, на предмет признания уровня их деятельности отвечающим критериям и требованиям, утвержденным централизованными религиозными организациями в соответствии с их внутренними установлениями.

Изложенное позволяет прийти к заключению, что образовательные программы не только частных, но и государственных и муниципальных образовательных организаций должны будут согласовываться с религиозными объединениями.

Такой подход представляется логичным. Поскольку учащийся изучает положения конкретного культурно-религиозного учения, то здесь не допустимо их искажение. Участие религиозных организаций в определении содержания культурно-религиозного образования, как весьма точно указывает И.В. Понкин, «детерминируется реализацией гражданами и обществом в целом своей национально-культурной и религиозной идентичности и, как следствие, необходимостью соответствия передаваемых учащимся знаний первоисточнику, преподавания неискаженных представлений о различных аспектах истории и жизни религиозной организации»¹¹. В практике зарубежных светских государств контроль религиозных объединений за содержанием учебной литературы по конфессиональным предметам является распространенным явлением. В то же время у закрепленного в Законе об образовании подхода есть масса противников, заявляющих о недопустимости какого-либо контроля за содержанием религиозной культурологической дисциплины со стороны религиозной организации¹².

¹¹ Понкин И.В. Правовые основы светскости государства и образования. М.: Про-Пресс, 2003. С. 266.

¹² См.: напр., Козырев Ф.Н. Религиозное образование в светской школе. Теория и международный опыт в отечественной перспективе: моногр. СПб.: Апостольский город, 2005. С. 549.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что новый Закон об образовании, который вступит в силу с 1 сентября 2013 г., существенным образом отличается от всех своих предшественников. Из содержания образования, которое будут получать на его основе миллионы учащихся, исключается сугубо материалистический подход, но в то же время нельзя сказать и о его клерикальном характере. Ключевой момент в содержании свободы совести связан с возможностью выбора. Предоставление возможности выбора и альтернативы, причем на равной основе, является, по нашему мнению, главной идеей закона. Государство впервые попыталось найти компромисс между интересами религиозных и нерелигиозных групп населения, защитило право тех, кто выбрал путь получения религиозного образования, чтобы получить документ об образовании, признанный государством, предоставило возможность познакомиться с культурой той конфессии, к которой относится семья ребенка даже в той местности, где нет религиозной школы, или познакомиться со светской этикой, если выбор был сделан в ее пользу.

Список литературы

1. *Безуглов С.В.* Светский характер российского государства и преподавание религиозных дисциплин в общеобразовательных учреждениях // Актуальные проблемы юрид. науки: материалы всерос. науч.-практ. конф. 23–24 окт. 2006 г. (Ч. 1). – Краснодар: КубГАУ, 2006. – С. 11–16.
2. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 21. – Ст. 240.
3. *Волосникова Л.М., Тарасевич И.А.* Нравственно-мировоззренческая функция образования: конституционно-правовые аспекты // Журн. рос. права. – 2006. – № 8.
4. *Козырев Ф.Н.* Религиозное образование в светской школе. Теория и международный опыт в отечественной перспективе: моногр. – СПб.: Апостольский город, 2005. – С. 549.
5. *Понкин И.В.* Правовые основы светскости и образования. – М.: Прогресс, 2003.
6. Православная культура: нормативно-правовые акты, документы, обоснование введения курса в учебную программу образовательных учреждений / сост. В.М. Бычкова; под ред. А.Г. Богатырева и Киприана Яценко. – М.: Покров, 2004. – Т. 2. – С. 114–115.
7. *Савва С.С.* Конституционно-правовое закрепление принципа светскости образования: содержание и практика реализации // Право и политика. – 2006. – № 7.
8. Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 9. – Ст. 813.
9. *Страшун Б.А.* Десять лет конституционных прав и свобод // Журн. рос. права. – 2003. – № 11 и др.

УДК 342.565.2 (470+571)

Е. С. Бутурлина, А. В. Митрясова

**Принципы конституционного судопроизводства:
понятие, система и значение**

В статье анализируются различные определения понятия «принципы конституционного судопроизводства», рассматривается система принципов конституционного судопроизводства, определяется роль и место принципов в механизме обеспечения эффективной организации и деятельности органов конституционного контроля.

Different definitions of a notion ‘principles of Constitutional legal proceedings are analyzed in this article and a system of principles of Constitutional legal proceedings is considered, a role and a place of principles in a mechanism of provision with an effective organization and activity of organs of Constitutional control is determined.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, принципы конституционного судопроизводства, судебная власть, конституционные принципы.

Key words: Constitutional Court of the Russian Federation, principles of Constitutional legal proceedings, judicial power, constitutional principles.

Вся сознательная человеческая деятельность, все явления и процессы основываются на определенных принципах. В связи с этим согласимся с утверждением, что для характеристики любого явления или процесса имеет большое значение понимание тех начал, принципов, на основе которых осуществляется его дальнейшее изучение¹.

Органы государственной власти в Российской Федерации создаются и функционируют в соответствии с определенными принципами. Принципы организации и деятельности органов Российского государства можно определить как основополагающие начала, в соответствии с которыми строится система органов, обеспечивается их формирование, осуществля-

© Бутурлина Е.С., Митрясова А.В., 2013

¹ Яхьяева А. М. К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. 2010. № 7. С. 20.

ется их деятельность, принимаются правовые акты, на которые они уполномочены, и обеспечивается взаимосвязь между различными органами.

Судебные органы занимают особое место в системе органов государственной власти в Российской Федерации, так как им принадлежит важная роль в обеспечении верховенства права в демократическом государстве. Конституционные принципы независимости и подчинения только закону присущи именно судебной власти. Существенную роль в осуществлении охраны Конституции Российской Федерации, а тем самым в обеспечении конституционной законности играет Конституционный Суд Российской Федерации, так как судебный конституционный контроль является самостоятельной организационно-правовой формой реализации судебной власти и важной формой проявления судебного контроля. Чем эффективнее механизм обеспечения правовой охраны основного закона, тем стабильней и устойчивей нормы, закрепленные в ней. В свою очередь эффективность данного механизма зависит от того, какие принципы лежат в его основе.

Прежде чем определить понятие принципов конституционного судопроизводства, обратимся к существующей терминологии. Словарь иностранных слов определяет «принцип» (от лат. *principium*) как основоположение, руководящую идею, основное правило поведения, деятельности².

По мнению В.В. Яркова, принципы являются элементом человеческой культуры, ценностями идеологического порядка, таких как разделение властей, правовое государство, гражданское общество, равенство, независимость и диспозитивность субъектов гражданского общества³.

На наш взгляд, любые принципы можно определить как основные руководящие начала, положения, лежащие в основе чего-либо, выражающие сущность и определяющие содержание данного явления или процесса.

Органы судебной власти осуществляют свою деятельность в соответствии с демократическими принципами и правилами судебной процедуры, установленными конституцией и законами. Следует согласиться с утверждением Л. П. Рассказова, который считает, что существенная особенность судебной власти состоит в особой процедуре (методах) ее осуществления⁴. По мнению автора, судебной власти присущи такие

² Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Н.В. Трус, Т.Г. Шубина. Мн.: Литература, 1997. С. 389.

³ Арбитражный процесс: учеб. / отв. ред. проф. В.В. Ярков. М.: БЕК, 2001. С. 32.

⁴ Рассказов Л. П. Теория государства и права: учеб. для вузов. М.: РИОР, 2008. С. 162.

признаки, как гласность, состязательность, независимость, коллегиальность⁵. На наш взгляд, эти и другие признаки судебной власти находят свое выражение в принципах правосудия, и в частности, принципах конституционного правосудия, о которых идет речь в данной статье.

Итак, судебная власть – самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, главной функцией которой является осуществление правосудия. Конституционный статус судебной власти раскрывается, в первую очередь, путем формулирования в Конституции Российской Федерации и законах основных принципов правосудия. Принципы организации и деятельности органов судебной власти, как, впрочем, и любых других органов, являются одним из элементов их конституционно-правового статуса.

Если обратиться к теории права, то согласно общетеоретической характеристике данной категории принципы права представляют собой исходные начала правового регулирования общественных отношений. При этом выделяют общие принципы права, характерные для регулирования отношений, независимо от их отраслевой принадлежности, а также принципы отраслей институтов, выражающие основные начала регулирования, обусловленные его предметом и спецификой его субъектного состава⁶.

Имея длительную историю своего развития, правовая мысль, отражая потребности человеческой жизни, породила множество правовых принципов, которые играют чрезвычайно важную регулятивную роль в системе государственно-правовых отношений⁷. Среди всего разнообразия принципов особая роль принадлежит конституционным принципам.

Большой юридический словарь определяет конституционные принципы как «выраженные в конституциях конкретных государств основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования»⁸. По определению А.М. Яхьяевой, «конституционные принципы – это исходные идеи, ключевые положения, которые содержатся в конституции, признаются и охраняются правом и государством, определяют основы конституци-

⁵ *Рассказов Л. П.* Теория государства и права: учеб. для вузов. М.: РИОР, 2008. С. 162.

⁶ См.: *Воробьев Н. И.* Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Журн. рос. права. 2004. № 1.

⁷ *Чернобель Г. Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журн. рос. права. 2010. № 1. С. 85.

⁸ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2002. С. 271.

онного строя государства, правовой статус личности, организацию и деятельность государственных органов»⁹.

Конституционные принципы правосудия можно определить, как закрепленные в Конституции Российской Федерации основные, исходные, руководящие положения наиболее общего характера, лежащие в основе организации и деятельности судебных органов, определяющие демократическую сущность российского правосудия и образующие единую систему.

В соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации суды, входящие в судебную систему Российской Федерации, как специальные органы государства осуществляют судебную власть посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства¹⁰. Как видим, на первое место Конституция Российской Федерации ставит конституционное судопроизводство, как бы подчеркивая значение конституционного контроля, необходимость особой правовой охраны Основного закона.

Конституционное судопроизводство осуществляется на основе определенных принципов, которые, по определению Н. В. Витрука, представляют основные идеи (начала), воплощенные в нормах судебно-конституционного процессуального права, предопределяют природу, сущность конституционного судопроизводства и выражают его содержание и основное назначение по осуществлению конституционного правосудия¹¹.

На наш взгляд, принципы конституционного судопроизводства – это основные начала, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах, лежащие в основе конституционного судопроизводства, определяющие природу, сущность и содержание конституционного судопроизводства и его основную роль по осуществлению конституционного контроля.

Поскольку конституционные суды являются элементом единой судебной системы, конституционное судопроизводство базируется на принципах, общих для всех видов судопроизводства. Но в конституционном судопроизводстве они наполняются собственным содержанием, имеют определенные особенности реализации.

⁹ *Яхьяева А. М.* К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. 2010. № 7. С. 20.

¹⁰ Конституция Российской Федерации. М., 2012.

¹¹ *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 367.

Принципы конституционного судопроизводства взаимосвязаны между собой, взаимозависимы друг от друга, взаимообусловлены друг другом. Они дополняют друг друга, нарушение одного из них влечет за собой нарушение других. Таким образом, можно утверждать, что принципы конституционного судопроизводства составляют определенную систему. Вместе с тем каждый из принципов играет в конституционном судопроизводстве свою роль. Поэтому выделение «основных» и «неосновных» принципов, по нашему убеждению, недопустимо, так как это может привести к несоблюдению тех принципов, которые будут отнесены к «неосновным».

В своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации руководствуется следующими принципами: независимость, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон. Они закреплены в ст. 5 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г.¹² Указанные принципы совпадают с принципами гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Однако их содержание и реализация отличаются рядом особенностей.

Так, например, состязательность и равноправие сторон как важнейший принцип любого вида судопроизводства применительно к конституционному судопроизводству означает, что судебное разбирательство инициируется установленными в законе заявителями, но не самим Конституционным Судом РФ. Судебно-конституционный процесс происходит в форме состязания между сторонами. При этом в отличие от сторон в гражданском судопроизводстве, которые противостоят друг другу, руководствуясь различными собственными интересами, в Конституционном Суде РФ стороны отстаивают не только свои, но и общие интересы, связанные с защитой Конституции Российской Федерации.

Кроме перечисленных выше к принципам конституционного судопроизводства также относятся: принцип законности, верховенства (характерный для федеративного государства) и прямого действия Конституции Российской Федерации; язык судопроизводства или свободный выбор языка общения; принцип полноты, всесторонности и объективности; принцип непосредственности в исследовании документов; принцип процессуальной экономии; принцип диспозитивности; принцип непрерывности судебного заседания.

¹² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2011. № 1. Ст. 1.

Как справедливо отмечает Н.В. Витрук, некоторые из принципов конституционного судопроизводства не получают прямого нормативного закрепления. Вместе с тем они исходят из природы конституционного судопроизводства. К таким принципам, по мнению автора, можно отнести: конституционность, законность, публичность, диспозитивность, установление объективной истины, принцип процессуальной экономии¹³.

Значение принципов конституционного судопроизводства заключается в том, что они придают судебно-конституционному процессу единство и целостность, создают определенный порядок, направляют действия всех участников конституционного судопроизводства, определяют их правомерность. Согласимся с утверждением А. Фокова, согласно которому «уважение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение его безопасности, компенсация, ответственность должностных лиц, виновных в нарушении прав граждан – важнейшие принципы, на основе которых возможны плодотворное действие государства и граждан в рамках судостроительства Российской Федерации»¹⁴. Автор полагает, что современное развитие и организация судебной власти в России дают основание считать верной вполне утвердившуюся точку зрения о том, что данная ветвь государственной власти по своей вертикали вполне соответствует предъявляемым требованиям международных стандартов¹⁵.

Но самое главное, чтобы принципы, закрепленные в нормах права, соблюдались. Немецкий философ, юрист, естествоиспытатель Г. В. Лейбниц (1646–1716) в своем учении о принципах человеческого бытия, методологии их применения в системе общественных отношений наставлял, что принципы общественного бытия, достаточно определенные, ясные, объективно отражающие человеческие потребности, интересы, всегда нужно соблюдать. Вооружившись ложными принципами можно натворить много всякого вреда¹⁶. На наш взгляд, эти утверждения являются весьма актуальными и заслуживающими внимания и сегодня.

Подчеркивая специфику конституционного судопроизводства, а тем самым особенности и значение принципов, на основе которых осуществляется конституционное правосудие, А. В. Малько и Д. В. Храмов справедливо отмечают, что деятельность Конституционного Суда РФ занимает

¹³ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2010. С. 368–369.

¹⁴ Фоков А. Судебная власть в системе разделения властей // Рос. судья. 2009. № 11. С. 3.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Лейбниц Г. В. Соч.: в 4 т. М., 1984. Т. 2. С. 97.

исключительное место¹⁷. Авторы считают возможным разделить позицию председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина о том, что прецеденты в деятельности данного органа по сути своей являются необходимым регулятором в условиях, когда проводятся радикальные реформы, а значит, коренным образом меняется законодательство, и в то же время обеспечивается стабильность права¹⁸.

По нашему мнению, изменения законодательства по совершенствованию статуса Конституционного Суда РФ находят свое выражение в конкретных принципах конституционного судопроизводства и способствуют повышению эффективности его деятельности.

Список литературы

1. Арбитражный процесс: учеб. / отв. ред. проф. В.В. Ярков. – М.: БЕК, 2001. – С. 32.
2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002. – С. 271.
3. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
4. *Воробьев Н. И.* Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Журн. рос. права. – 2004. – № 1.
5. Конституция Российской Федерации. – М., 2012.
6. *Лейбниц Г. В.* Сочинения: в 4 т. – М., 1984. – Т. 2. – С. 97.
7. *Малько А.В., Храмов Д.В.* Судебно-правовая политика: общетеоретический аспект // Рос. юстиция. – 2012. – № 1. – С. 27.
8. *Рассказов Л. П.* Теория государства и права: учеб. для вузов. – М.: РИОР, 2008. – С. 162.
9. СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2011. № 1. Ст. 1.
10. Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Н.В. Трус, Т.Г. Шубина. – Мн.: Литература, 1997. – С. 389.
11. *Фоков А.* Судебная власть в системе разделения властей // Рос. судья. – 2009. – № 11. – С. 3.
12. *Чернобель Г.Т.* Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журн. рос. права. – 2010. – № 1. – С. 85.
13. *Яхьяева А. М.* К вопросу о конституционных принципах гражданского общества // Закон и право. – 2010. – № 7. – С. 20.

¹⁷ *Малько А.В., Храмов Д.В.* Судебно-правовая политика: общетеоретический аспект // Рос. юстиция. 2012. № 1. С. 27.

¹⁸ Там же.

Конституция как юридический инструмент воплощения идей конституционализма

В статье показана историческая обусловленность взаимосвязи конституционализма и конституции как юридического инструмента воплощения его идей, обозначены проблемы понимания их содержания, цикличности их развития в соотношении с процессами конституционной трансформации.

The historical interconnection of constitutionalism and constitution as a juridical instrument of personification of its ideas, identified with the problems of their content's, conceptions cyclic of development with the processes of constitutional transformation.

Ключевые слова: конституция, конституционализм, конституционные реформы, постепенность трансформации, закономерности развития, юридический инструмент.

Key words: constitution, constitutionalism, constitutional reforms, gradualness of transformation, pattern of development, juridical (или можно написать legal) instrument.

Исторически сложилось так, что любые реформы, в особенности политические, влекут за собой трансформацию, развитие и наполнение новым содержанием понятий «конституция» и «конституционализм». Достаточно вспомнить ситуацию с принятием Конституции Франции 1958 г., сопряженную с крупномасштабным политическим кризисом в этой стране, повлекшим сложное и неординарное рождение новой конституции страны. Убеждают в этом и другие вехи конституционного строительства в разных странах. Конституция считается главным юридическим инструментом, обеспечивающим реализацию основных положений конституционализма в практику государственного строительства. Для понимания и объяснения политических реформ, производимых в современной России, представляется необходимым обновленный взгляд на соотношение конституционализма и конституции.

Учитывая, что признаки и черты конституционализма сегодня, по мнению В.Г. Графского, «отыскивают в политической практике самой седой древности, а все его современные воплощения обросли столь многими и разнородными обобщениями, что впору говорить еще об одной очень давней и никак не поддающейся внятному растолкованию теме»¹, указанные понятия по-прежнему вызывают в юридической литературе разночтения.

Юридическая наука вынуждена периодически возвращаться к вопросам содержания конституционализма и конституции, к цикличности их развития и соотносить их с процессами конституционной трансформации, с «конституционными революциями», с политическими, конституционными реформами. Актуализация перечисленных вопросов становится неопровержимой в контексте процессов модернизации, обеспечивающих соответствующие модификации научных обоснований. В свете сказанного представляется полезным уточнение некоторых аспектов в соотношении конституции и конституционализма с тем, чтобы можно было показать динамику и вариативность воплощение его основополагающих ценностей в нормах действующих конституций.

Прежде всего, отметим такое качество, как постепенность воплощения идей конституционализма в практике государственного строительства: идея должна пройти определенный путь от зарождения до воплощения, обрести черты реальности своей необходимостью, осознания ее массами людей, подведя их к убежденности обязательности своей реализации. Инструментом, обеспечивающим такую реализацию, выступают конституции разных исторических эпох. Обнаружив тенденции и закономерности этой постепенности, мы подтверждаем взаимосвязь конституции и конституционализма и констатируем их трансформацию.

Одна из закономерностей, связующих конституционализм и конституцию, проявляется в диалектической связи права и государства, которые, по мнению В.Г. Графского, составляют «два главных параметра того феномена, который мы сегодня именуем конституционализмом». Чтобы подтвердить указанную диалектику, обратимся еще к одному, уходящему в глубокую древность и потому ставшему аксиоматичным утверждению о различении конституции политической и юридической (его тоже можно считать закономерностью)².

¹ Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения // Право. 2009. № 3. С. 3.

² Такое разграничение считается исторически характерным для британской конституционной традиции. К примеру, «британский конституционалист Дж. Олдер выделяет

С позиций этой аксиомы портрет государства в разных его ипостасях традиционно представлен политической конституцией, а образ права воплощается в юридической, которая также постепенно начинает превалировать над своей «политической» соперницей, и приступает к реализации правового учреждения и регулирования существенных признаков и качеств государства.

История свидетельствует о том, что совокупные характеристики и механизмы взаимосвязи государства и права постепенно облекаются в главные научные концепты и постулаты конституционализма, в его принципы и элементы³. Поэтому одной из его теоретических задач считается объяснение не только диалектики соотношения права и государства, но и обоснование таких их моделей, которые наиболее приемлемы в данный исторический период. В зависимости от того, какие модели права и государства применялись на разных исторических этапах и применяются в современных государственно-организованных сообществах, наукой формируются концепции конституционализма.

Весьма доказательным в этом отношении можно считать исследование Ю.В. Пуздрача «История российского конституционализма IX–XX веков», в котором представлена картина присутствия элементов конституционализма в моделях российской государственности разных этапов ее развития в рамках обозначенной автором хронологии⁴. Связывая понимание конституционализма с древнейшими политико-юридическими

правовые и политические конституции». По мнению российских ученых, «под вторыми он скорее имеет в виду частный случай фактической конституции, рассматривая ее в политическом аспекте как «результат борьбы между соревнующимися интересами» / Конституция в XXI в.: сравнительно-правовое исследование: моногр. / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 20. В этом же издании имеется и несколько иное объяснение причин различия конституции юридической и политической: «В отдельных испаноязычных странах Латинской Америки, англоязычных государствах Карибского региона к слову «конституция» присоединяется прилагательное «политическая» (Венесуэла, Колумбия, Мексика и др.). Это связано, прежде всего, с тем, что в некоторых языках слово «конституция» обозначает также и устав (например, устав профсоюзов), и чтобы разграничить эти явления, вводится указанное прилагательное» / Там же. С. 17. Более последовательную и научно обоснованную позицию в этом вопросе занимает В.Г. Графский, объяснивший глубокие исторические корни конституции политической и юридической. См.: *Графский В.Г.* Конституционализм как предмет изучения // *Право*. 2009. № 3. С. 3.

³ Более подробно о соотношении конституции и конституционализма в контексте основных категорий предмета конституционного регулирования, выражающих существенные качества и признаки конституционной модели государственности см.: *Бутько Л.В., Курдюк П.М., Южакова Т.Л.* Конституционная реформа и российский конституционализм: моногр. Краснодар. 1999. С. 7–33.

⁴ См.: *Пуздрач Ю.В.* История российского конституционализма IX–XX веков. СПб., 2004.

ценностями, автор приходит к выводу, что «в России нормативный конституционализм утверждался сверху, а значит, с позиций административных, бюрократических, идеологических и других интересов власти»⁵. «Таким образом, – резюмирует автор, – история современного государства есть не только история событий, войн, династий и т. д., но и история тысячелетней борьбы против монополизма государственной власти, история постепенного изменения качества власти (добавим – также качества государства и права) и перехода от государства угнетающего к государству, которое когда-нибудь мы назовем конституционным»⁶.

Развивая суждения ученого, подчеркнем, что в определениях современной модели конституционализма приходится опираться не столько на содержание конституций как юридического инструмента воплощения его идей, а главным образом формировать его идеалы, ориентируясь на светлую мечту о конституционном государстве, реальность которой еще долго может сохранять свою призрачность.

В современных исследованиях конституционализма и конституций четко прослеживается историческая цикличность наполнения идейно-теоретического содержания конституционализма и юридического содержания конституции. Не трудно заметить диалектическую взаимосвязанность этих обновлений с политическими реформами. Как правило, именно с ними связываются представления о процессах трансформации и модификации, происходящих с конституционализмом и конституциями.

Вот как это происходит. Эмпирической базой для них выступает практика государственного строительства, а также используемые в государстве модели предмета конституционного регулирования. Нередко наблюдаемые при этом несовпадения практики государственного строительства с моделями предмета конституционного регулирования (что имело место в СССР, когда в конституции была продекларирована одна модель государства и организация власти в нем, а в реальной жизни существовала другая) приводят к необходимости разнообразить содержание юридических конституций, приспособлять их к сформированной и действующей модели власти, или же игнорировать противоречия конституции фактической и юридической, занавешивая их различными идеологическими штампами.

⁵ См.: Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб., 2004. С. 9.

⁶ Там же. С. 8.

В итоге создаются условия для вариативности как конституций, так и концепций конституционализма и появляется необходимость приведения их в соответствие друг с другом. Того же требует и периодически наступающая и уже не скрываема фиктивность юридических конституций, т. е. их полное или подавляющее несоответствие реальным общественным отношениям. Такая ситуация имела место в 1988–89 гг. в СССР, после чего началось интенсивное реформирование Конституции СССР 1977 г., конституций всех союзных республик, в том числе и Конституции РСФСР 1978 г. Параллельно реформированию конституций осуществлялась апробация новых фрагментов конституционализма, объясняющих необходимость реформирования, прежде всего, самих государства и права, а затем уже и конституции как юридического инструмента воплощения новых для страны конституционных идей.

Учитывая особенности содержания предмета правового регулирования современных конституций, прошедшего такие переплавки, ученые предлагают их виды, ориентируясь на их «и цивилизационный, и формационный, и региональный, и групповой, и индивидуальный характер»⁷. Именно комплекс новых качеств отношений, объединяемых понятием предмета конституционного регулирования, позволяет сегодня сгруппировать три ветви, три направления, по которым идет процесс его трансформации, и разграничивать конституции социалистические и постсоциалистические государств соответствующего исторического типа, инструментально-либеральные и социальные – капиталистических государств, конституции стран мусульманского фундаментализма. В рамках каждого направления формируются отличающиеся идеалы конституционализма, в результате складываются и различные модели (концепции) конституционализма.

Стремление установить соответствие конституции идеалам конституционализма, уже сложившимся или вновь формируемым, оказало свое влияние на все процессы конституционного реформирования как в нашей стране, так и за рубежом. Поэтому 80-е гг. XX столетия вошли в историю развития государства и права в облики новой конституционной реформы, которая совершенно справедливо вызывает самые разноречивые оценки и характеристики как в целом, так и фрагментарно, а темпы, хронология и

⁷ Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: моногр. / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 21.

территория ее распространения и развития пока еще далеки от завершающих оценок.

В научной литературе для характеристики этих и других процессов, схожих по целям, задачам и содержанию, используется теория цикличности. Ее суть применительно к конституционному реформированию определил А.Н. Медушевский: «Конституционный цикл – период, в ходе которого в обществе через известные промежутки времени происходит смена основных состояний конституционного регулирования – от утраты старой конституции (Основного закона) к принятию новой, а затем – трансформации последней под влиянием реальности»⁸. В качестве фаз цикличности ученый называет деконституционализацию как отказ от старого Основного закона; конституционализацию в лице принятия нового Основного закона; реконституционализацию – процесс изменения новой конституции под влиянием изменившейся социальной реальности⁹.

Таким образом, итогом завершения каждого цикла является смена юридической формы – конституции как главного инструмента воплощения идей конституционализма. Можно сказать, что обозримой историей уже доказано свойство цикличности конституционных процессов, и эта закономерность проявляется не только по отношению к конституции, но и применима к конституционализму в силу органической их взаимосвязи.

Несколько в ином контексте содержание и цикличность развития конституционализма и конституций представляет В.Е. Чиркин, органично связывая их с судьбоносными историческими событиями, которые ученый именует «историческими вызовами». Первым таким вызовом автор считает «вызов общества Нового времени», суть которого состояла в требованиях «равноправия, ликвидации абсолютизма и феодальных привилегий». «Второй крупный вызов, – по мнению В.Е. Чиркина, – был связан с демократическими и особенно социальными требованиями широких слоев населения», в результате которых «в конституции стали включаться социальные положения». «Третий крупный вызов, – утверждает ученый, – сопутствует нашему времени»¹⁰.

⁸ Медушевский А.Н. Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное конституционное обозр. 2012. № 2 (87). С. 25.

⁹ См.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005.

¹⁰ Чиркин В.Е. Вызовы современности и развитие французской конституции // Право. 2008. № 1. С. 100–101.

Как видим, и первый и второй подход к установлению цикличности основаны на историческом критерии. Но их различие не ограничивается хронологическими рамками циклов. Оно затрагивает и формальную и содержательную стороны конституционализма и конституций. Так, во главу угла в первом и во втором циклах В.Е. Чиркин выдвигает такие ценности конституционализма, как равноправие и социальные требования, что вовсе не означает ограниченность ими общей конструкции конституционализма даже в те далекие времена, не говоря уже о сегодняшнем дне.

Идейные ценности конституционализма каждого времени, с ориентацией на которые выстраивается его многогранная философско-юридическая конструкция, находили свое подтверждение при закреплении принципов, категорий, дефиниций, отражающих эти ценности в нормах конституций соответствующих исторических циклов. В связи с этим конструкции цикличности, предложенные В. Е. Чиркиным, несмотря на известную условность хронологии, заслуживают поддержки и внимания, но могут быть дополнены. Подчеркнем также, что мы не усматриваем противоречий в позициях двух цитируемых ученых, полагаем лишь необходимым различать основания периодизации процессов преобразования государства и права и не ограничиваться теми основаниями, которые положены в основу приведенных выше.

Так, образцами конституций, отразивших достояния первого цикла, можно считать Конституцию США 1787 г., Конституции Польши и Франции 1791 г. Тот факт, что Конституция США, как образец конституций первой волны, сохраняет свою юридическую силу, продолжает действовать и остается востребованной не только как основной закон одного из государств мира (считающимся передовым), но и в компаративистско-исследовательских целях свидетельствует о том, что представленные ею идеи конституционализма сохраняют по-прежнему свою ценность. Но сегодняшнее состояние его модели (конструкции, аспектов) расширено теперь уже с учетом не только исторических традиций, но и современных процессов глобализации, трансформации, модернизации всех реалий жизни. И такое содержание конституционализма, безусловно, оказывает совершенно новое влияние на современные конституции и конституционные реформы.

По всей видимости, именно по этой причине в определениях конституционализма, предлагаемых современными авторами, по-прежнему присутствуют некоторые накладки, подмена понятий, которые не

способствуют совершенствованию его концепции, а ведут к разрыву исторически сложившейся связи между конституционализмом и конституцией.

К сожалению, имеют место нестыковки в использовании конституционной (научной и юридической) терминологии, что подтверждается не только полемическими фрагментами, представленными в работах ряда авторов, но и убежденностью тех авторов, которые допускают подобные неточности. Приведем лишь одну из полемических иллюстраций и убедимся в возможности и неоднозначности последствий, которые порождены неточностью применения конституционной терминологии или происходят в результате исторической трансформации этой терминологии. Ее суть в следующем.

Знаковым итогом научных достижений отечественной юриспруденции советского периода по проблемам конституционализма нам представляется его концепция, разработанная под руководством В.С. Нерсесянца и изложенная в двухтомнике по истории буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. и XIX в.¹¹ Согласимся с оценкой этого достижения, предложенной В.Г. Графским, который полагает, что «конституционализм был охарактеризован как теоретическая доктрина, идейно-политическое движение и государственно-правовая практика»¹².

Три элемента конституционализма пояснены и расшифрованы авторами этой концепции в 1983 г. следующим образом: «конституционализм означает, прежде всего, сам факт наличия конституции и ее активного влияния на политическую жизнь страны, верховенство и определяющую роль конституции (писаной или неписаной) как основного закона в системе действующего законодательства, опосредованность политических отношений конституционно-правовыми нормами, конституционную регламентацию государственного строя и политического режима, конституционное признание прав и свобод личности, правового характера взаимоотношений гражданина и государства»¹³. Спустя три года, в 1986 г. в рассматриваемую конструкцию конституционализма были включены: учение о народном суверенитете, о разделении властей, о парламентаризме, избирательном праве и демократии, о правовом положении личности, ее гражданских правах и свободах, о законности и публично-правовой ответственности и др.¹⁴

¹¹ См.: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. М., 1983.

¹² Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения // Право. 2009. № 3. С. 7.

¹³ История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. М., 1983. С. 4.

¹⁴ История буржуазного конституционализма XIX в. М., 1986. С. 3.

Как видим, здесь явно нарушена историческая последовательность (а значит, и постепенность) включения в структуру содержания конституционализма главных его ценностей, сложившихся задолго до появления анализируемой концепции. Это может свидетельствовать о специфике эволюционирования концепции советского конституционализма. И, тем не менее, изложенную конструкцию конституционализма можно было считать базовой в советской правовой науке. Главная заслуга указанного авторского коллектива заключается в том, что при определении конструкции конституционализма включены дополнительные критерии. Кроме предмета конституционного регулирования, отражающего идейные ценности советского конституционализма, критериями структурирования его концепции избраны теоретико-доктринальная и эмпирическая составляющие, в результате совершено отход от дублирования в конструкции конституционализма структуры предмета конституционного регулирования.

К сожалению, эти достижения не всегда находят своих преемников, а скорее наоборот. Доказательством может служить вывод В.Г. Графского о том, как он представляет современный конституционализм во взаимосвязи с конституцией как инструментом его воплощения: «Конституционализм есть нечто обдуманно учреждаемое в виде институтов и норм (благодаря замыслам, идеям или программному требованию определенного политического реформаторства, движения) либо учрежденное формально (т. е. уже закрепленное законодательно и организационно в виде институциональных учреждений и процедур) и функционирующее реально (пребывающее в постоянном целенаправленном и процедурно-выверенном варианте деятельности) в целях безопасности лиц и имущества»¹⁵.

Да простит автора этих строк уважаемый ученый, но уж никак не хочется соглашаться с тем, что «конституционализм» это «НЕЧТО». В такой трактовке уж совсем аморфно выглядит такой судьбоносный феномен, как конституционализм. Надо все-таки подыскать ему более существенную и более конструктивную терминологию. Однако проблема заключается в многогранности такого явления, как конституционализм и в сложности отыскания для него места в научно-информационном пространстве, соответствующего его рангу и историческому значению в обеспечении эффективности обустройства государства и общества, достойного положения в них человека и гражданина.

¹⁵ История буржуазного конституционализма XIX в. М., 1986. С. 12.

В связи со сказанным согласимся с мнением В.Е. Чиркина, что «содержание понятия «современный конституционализм» богато и многосторонне». Проанализировав подходы в оценках конституционализма О.Е. Кутафина, Т.М. Пряхиной, И.М. Степанова, В.С. Нерсисянца, В.Г. Графского, С.А. Авакьяна, В.Т. Кабышева, Ю.В. Пуздрача, К.В. Арановского, И.А. Кравца и других отечественный и зарубежных ученых, В.Е. Чиркин в своем определении конституционализма подвел определенный итог затянувшимся спорам и дискуссиям по вопросу его дефиниции. «Конституционализм XXI в., – пишет автор, – это общественно-политическое движение, научная теория, государственная доктрина и конституционная практика, соответствующие общечеловеческим ценностям, идеям свободного, открытого общества, демократического, социального, правового и светского государства»¹⁶. И все-таки, думается, что такой набор аспектов в объяснении содержания конституционализма не следует признавать исчерпывающим. В этом убеждает юридическое содержание современных конституций, а также одно из научных течений философско-правовой науки, связанное с учением о ноосфере, которые сегодня создают значительно более широкие масштабы для конструирования концепций конституционализма.

Так, рассуждая о соотношении конституционализма и конституции как главного юридического инструмента воплощения его идей, следует учитывать, что конкретная конституция выступает своего рода зеркалом конструкции конституционализма. И в этом состоит ее непреходящее значение. Но! Ее конкретно-историческое содержание далеко не всегда соответствует реалиям жизни, что в полной мере относится и к современной российской Конституции. Это несоответствие порождает противоречие конституции и, следовательно, конституционализма всем перечисленным аспектам в его дефинитивной конструкции – «конституционализм как общественно-политическое движение, научная теория, государственная доктрина и конституционная практика».

Противоречие, которое выливается в такое свойство юридической конституции, как фиктивность порождает ощущение постоянного отставания конституции от реальной действительности и наводит на мысли о ее бесполезности. Разрешению указанного противоречия поможет определе-

¹⁶ Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 73–85.

ние конституционализма с учетом понимания конституций фактической и юридической.

Поэтому конституционализм следует рассматривать еще и *как механизм реализации и защиты тех ценностей*, которым должны соответствовать и общественно-политическое движение, и научная теория, и государственная доктрина, и конституционная практика – все аспекты конституционализма, предлагаемые конституционно-правовой наукой. Конституционализм – это живой организм, демонстрирующий существование и уровни жизнеспособности государства и права, и это его состояние должно быть констатировано «здесь и сейчас». В таком понимании конституционализм опирается на все его вышеперечисленные аспекты, но в то же время представляет собой самостоятельный ракурс данного явления, а конституционные реформы особенностями своих периодов, направлений и этапов подтверждают его.

Список литературы

1. *Бутько Л.В., Курдюк П.М., Южакова Т.Л.* Конституционная реформа и российский конституционализм: моногр. – Краснодар. 1999. – С. 7–33.
2. *Графский В.Г.* Конституционализм как предмет изучения // *Право*. – 2009. – № 3. – С. 3.
3. *История буржуазного конституционализма XIX в.* – М., 1986. – С. 3, 12.
4. *История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв.* – М., 1983.
5. *Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: моногр.* / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М., 2011. – С. 21.
6. *Медушевский А.Н.* Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // *Сравнительное конституционное обозр.* – 2012. – № 2 (87). – С. 25.
7. *Медушевский А.Н.* Теория конституционных циклов. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2005.
8. *Пуздрач Ю.В.* История российского конституционализма IX–XX веков. – СПб., 2004.
9. *Чиркин В.Е.* Вызовы современности и развитие французской конституции // *Право*. – 2008. – № 1. – С. 100–101.

**Земельно-территориальная структура ФРГ:
стабильность по спирали**

В статье анализируются закономерности эволюции развития территориальной структуры ФРГ, начиная с момента образования данного государства по настоящий период; исследуются попытки реформирования этой структуры и причины сохранения ее стабильности.

The article analyzes patterns of the evolutionary development of the FRG territorial structure from the formation of this state to the present times; the article analyzes the attempts to reform this structure and the reasons why it stayed stable.

Ключевые слова: федеративное государство; субъекты Федерации; территориальная структура федерации; территории субъектов Федерации, территориальные реформы; ФРГ; земли ФРГ.

Key words: federal state; federation members; federal territorial structure; territories of federal members; territorial reforms; FRG; lands of FRG.

Земельно-территориальная структура современной Германии с момента ее установления на протяжении уже почти семидесяти лет (эта структура в целом была определена оккупационными властями еще за несколько лет до образования ФРГ и ГДР) остается стабильной. В рамках сугубо внутреннего земельно-территориального процесса состоялось только объединение в землю Баден-Вюртемберг трех созданных оккупационными властями юго-западных земель в начале 1950-х гг. Основная же часть изменений, какое-то количество которых эта структура все же претерпела в дальнейшем, явилась следствием не ее реформирования, а присоединения к ФРГ новых территорий (Саарланда, бывшей ГДР). Но эти территории вливались в немецкую федерацию в формах, скажем так, подстроенных под сложившуюся земельную территориальную организацию. Под этим углом зрения их правильнее было бы назвать не развитием немецкой федеративной территориальной структуры, но ее консервацией.

Примечательно, что такая консервация состоялась на фоне постоянной критики сложившейся земельной организации. Официальные лица, общественные деятели, публицисты, ученые считали и считают хорошим тоном объявлять имеющуюся федеральную территориальную структуру неоптимальной и призывать к ее реорганизации.

К числу причин, которые породили такое отношение к имеющейся территориальной структуре, помимо упоминаемых обычно «объективных» моментов, как-то: излишняя асимметричность сложившейся федерации с точки зрения площадей, численности населения и экономического потенциала земель и возникающие на этой почве межземельные бюджетно-финансовые диспропорции; создание земельными границами барьеров для экономических и социальных связей, для реализации крупных инфраструктурных объектов; высокие затраты на содержание большего числа земельных органов власти и пр., можно причислить и некоторые «субъективные» факторы.

Во-первых, границы составных частей немецкого государства на протяжении многих столетий оставались объектом реформирования. Большую часть истории изменение этих границ происходило стихийно и медленно, но периодически случались и своеобразные «революции» (ощутимые ревизии внутригерманских границ произошли, например, при образовании Рейнского союза, при образовании Германской империи (кайзеровского рейха), наконец, при делении после окончания Второй мировой войны территорий Западной и Восточной Германии). Как следствие, общественное мнение, политическая и юридическая доктрина не оценивают территории земель как застывший институт вообще, и как допускающий только эволюционное развитие институт в частности.

Во-вторых, стимулирует критическое отношение к существующему земельному устройству исторически сложившееся и существовавшее в Германии в течение длительного периода недовольство имеющейся территориальной структурой государства и традиционный некий, скажем так, зуд ее реформаторства. Распространенность негативных оценок территориального устройства страны и выдвижение многочисленных проектов по его усовершенствованию можно проследить в источниках времен Священной Римской империи, кайзеровского рейха и Веймарской республики. Подобный настрой сохраняется и в современной Германии.

В-третьих, подстегивает волну критики существующей сегодня немецкой земельной территориальной структуры прижившееся мнение о том, что сохраняющиеся в целом и поныне внутригерманские границы в

трех западных зонах определялись оккупационными властями после окончания Второй мировой войны без изучения вопроса о политических, социально-экономических и культурных последствиях предпринятого деления и соответственно без какого-либо обоснования¹. Приблизительно таким же образом были в свое время сконструированы границы упраздненных в 1952 г. и воссозданных в 1990 г. земель и на востоке Германии – в советской оккупационной зоне². Для того чтобы подчеркнуть «искусственность» немалого числа земель, созданных из «разнородных» территорий, в немецкой литературе используется термин «земли-дефисы», имевший, очевидно,

¹ См., например, *Mecking, Christoph Die räumliche Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland als Gegenstand der Verfassungsreform. In: Verfassungsreform und Grundgesetz / 32. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung «Öffentliches Recht» Regensburg 1992. Hrsg. von Klaus Borgmann ... – Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Boorberg. 1992. S. 100.* Но надо заметить, что границы довоенных земель складывались в ходе некоторого исторического (и юридического) процесса, поэтому формально их нельзя называть «случайными» и «произвольными», но с точки зрения соответствия данных границ социально-экономическим и политическим реалиям и второй половины 1940-х гг., и сегодняшнего дня эти границы пришлось бы признать рациональными не в большей, а, пожалуй, в меньшей степени, чем установленные оккупационными властями держав-победителей границы послевоенных земель. Т.А. Некрасова пишет о том, что «большинство германских политиков послевоенного времени либо тогда, либо позже признавали позитивную роль переустройства (речь об установлении земельного деления на территории Западной Германии оккупационными властями – прим. авт.), которое самим немцам вряд ли было бы по силам», и приводит в связи с этим высказывание государственного деятеля земли Вюртемберг-Гогенцоллерн на рубеже 1940 – 50-х гг., активного участника объединения юго-западных земель в землю Баден-Вюртемберг, а впоследствии ректора университета Тюбингена и одного из главных научных авторитетов по вопросам территориальной реорганизации земель ФРГ Т. Эшенбурга, сравнившего соответствующие действия администраций держав-победителей с «устранением Наполеоном чересполосицы, которое помогло 150 лет назад преодолеть германскую раздробленность» (см.: Некрасова Т.А. Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945–1949 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М.: МГУ, 2009. С. 16).

² Деление советской оккупационной зоны Германии, а затем ГДР на земли сохранялось недолгое время. Эти земли были упразднены, и их территории были разделены на 14 административных округов (с 1961 г. восточный Берлин стал играть роль 15-го) в соответствии с законом от 23 июля 1953 г. «О дальнейшей демократизации устройства и методов работы государственных органов в землях Германской Демократической Республики» (см.: *Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Länder in der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952* // Электр. ресурс. URL: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr52.htm>. Дата обр.: 16.08.2012). Земли по, скажем так, историческим идеолого-юридическим причинам могли быть помехой на пути внедрения жестких схем централизованного управления в ГДР. Как утверждает, обосновывая устранение земельного деления ГДР, тогдашний первый секретарь СЕПГ В. Ульбрихт заявил: «Если мы нажимаем на маленькую кнопку, то через 5 минут из последней деревни должно приходиться сообщение: «Команда выполнена» (см.: *Vogel, Bernhard 20 Jahre Deutsche Einheit. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV). Verwaltungsrechtszeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 2010. № 10. S. 433*).

поначалу иронический оттенок, но ставший впоследствии общеупотребительным и «нейтральным» не только в публицистической, но и научной литературе³.

Наконец, в-четвертых, сложившаяся земельная территориальная структура Германии и сразу же после ее определения до момента закрепления в Основном законе ФРГ 1949 г., и в момент этого закрепления, и при объединении Германии в конце 1980-х – начале 1990-х гг., и еще несколько раз на протяжении истории страны и официально объявлялась «не отвечающей требованиям» и подлежащей замене в ближайшей перспективе. Неоднократное создание государственных комиссий по подготовке проектов территориального реформирования Германии, да и заявления высокопоставленных политиков о планах этого реформирования не могли не вызывать соответствующих общественных ожиданий и не стимулировать выдвижение предложений по «переразграничению» немецких земель.

Сочетание настойчиво декларируемого желания реформировать территориальную структуру немецкой федерации с ее, скажем так, «категорическим отказом» реформироваться, привело к тому, что национальный «земельно-территориальный» процесс приобрел специфические черты.

Если прибегнуть к образному сравнению и попытаться представить, что история современной территориальной структуры ФРГ вершится по некоему сценарию, то придется констатировать, что действие в сменяющихся друг друга частях пьесы развивается по сходной фабуле. Политические и научные дискуссии, как и практические действия, направленные на реформирование земельно-территориальной организации, на протяжении первых 60-ти лет существования страны, можно подать в виде трех актов, охватывающих периоды приблизительно равной продолжительности в двадцать лет каждый: от конца 1940-х гг. до конца 1960-х гг., затем до конца 1980-х гг. и до конца 2010-х гг. В каждом из трех актов менялись интерьеры, герои, диалоги и т. д., но общая сюжетная линия оставалась неизмен-

³ В наименованиях этих земель отражены названия не более двух исторических образований, но фактически в границах тех же Баден-Вюртемберга, Рейнланд-Пфальца, Северного Рейна-Вестфалии, как и Гессена и Нижней Саксонии (название двух последних земель в немецком языке передается в одно слово) объединены по три и более имевших разную историческую судьбу территорий (земля Шлезвиг-Гольштейн стоит несколько особняком, поскольку ее также, кстати, «трехсоставная» территория (из Шлезвига, Гольштейна и Саксен-Лауэнбурга) была сформирована еще во второй половине XIX в. в виде прусской провинции Шлезвиг-Гольштейн, а в 1937 г. в данную провинцию была включена еще и самостоятельная до той поры земля Любек). После объединения Западной и Восточной Германии к компании немецких «земель-дефисов» были добавлены Саксония-Анхальт и Мекленбург-Передняя Померания.

ной. Действие начиналось с постановки вопроса о необходимости масштабной реорганизации земельной территориальной структуры, интенсивного обсуждения этой проблемы, наконец перехода к каким-то реальным шагам по изменению федеративного территориального устройства. После того как на практике в деле территориального реформирования в лучшем случае удавалось добиться успехов ощутимо меньших, чем планируемые, в худшем – не добиться ничего, тема реорганизации земель уходила в плоскость иногда чуть более, иногда чуть менее активной общественной и доктринальной дискуссии. Начальная приблизительно треть срока всякого из указанных циклов приходилась на фазу «территориально-реформаторского подъема», за которой следовала вдвое более продолжительная фаза «территориально-реформаторской рецессии»⁴. Территориальная структура ФРГ, проделывая «эволюционные круги», правильнее сказать, не развивается по спирали, а остается стабильной по этой самой спирали.

Итак, в момент образования ФРГ в 1949 г. в принимаемый Основной закон была включена ст. 29, содержащая правила земельно-территориальной реструктуризации. Формулировки составляющих эту статью норм показывают, что авторы конституционного текста исходили из идеи обязательного проведения в будущем территориальной реформы. В абз. 1 указанной статьи говорилось: «На территории Федерации путем федерального закона должно быть создано новое территориальное деле-

⁴ Фактически первому из отмеченных «актов» предшествовал краткосрочный «пролог» – период в несколько лет от прочерчивания границ земель до принятия Основного закона ФРГ. В течение этих лет был в миниатюре реализован цикл, схема которого аналогична описанным циклам: попытка реформ закончилась отказом от них. Оккупационные власти, сформировав земельные границы, не просто не настаивали на сохранении данных границ в будущей Западной Германии, но указывали, что полномочные органы немецкого государства могут устанавливать новые границы сами (см.: Документы, касающиеся политического развития Германии в будущем [«Франкфуртские документы»], Франкфурт, 1 июля 1948 г. Док. № 1 и Док. № 2 // Электр. ресурс. URL: http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0012_fra&object=translation&st=&l=ru. Дата обр.: 16.07.2012). В ходе работы над проектом будущего Основного закона выдвигались предложения по реформированию территорий составных частей будущего немецкого (западногерманского) государства. Как указывает Х. Лауфер, в ходе обсуждения выявилось слишком много неодолимых противоречий, не позволивших достичь компромисса. Кроме того, ситуативная неготовность к проведению земельно-территориальной реформы объяснялась нерешенностью в тот момент вопроса о статусе немецкой территории в целом в связи с неопределенностью перспектив воссоединения Западной и Восточной Германии (см.: *Lauffer, Heinz* Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. neu bearbeitete Auflage. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. 1991. S. 205–206). «Оккупационные» границы земель были в момент принятия Основного закона и образования ФРГ сохранены.

ние...»⁵. Новообразованное государство не могло не вступить в свой первый цикл земельно-территориального процесса на волне «реформаторского подъема».

Обсуждение территориального устройства в тот момент разбилось на две тематические части: новое территориальное устройство юго-западного региона ФРГ⁶ и новое территориальное устройство остальной части Германии или всей Германии в целом⁷. В земельных органах, Бундестаге, Бундесрате и федеральном правительстве вопрос территориальной реорганизации на рубеже 1940 – 1950-х гг. обсуждался, можно сказать, перманентно. В дискуссию включились политические партии, чиновники, общественность, ученые. «Генеральным направлением» развития территориальной структуры официально декларировалась «оптимизация» числа земель (фактически речь шла об их укрупнении).

⁵ В Германии на основании филологического и историко-политического толкования положений абз. 1 ст. 29 Основного закона в редакции 1949 г. принято говорить, что эти положения являются «конституционным наказом» или «конституционным заданием» провести земельно-территориальную реорганизацию.

⁶ Помимо ст. 29 в Основной закон была включена и ст. 118. Ее предписания были рассчитаны на решение структурно-территориальных проблем юго-запада Германии. Дело в том, что границы между французской и американской оккупационными зонами, с учетом которых были определены и границы Бадена, Вюртемберга-Бадена и Вюртемберга-Гогенцоллерна, были прочерчены особенно спорно. Границы рассекали исторические территории Бадена и Вюртемберга, а также создавали определенные трудности для инфраструктурного взаимодействия связанных областей. Проведение территориальной реорганизации в этой части ФРГ в тот момент считалось делом предрешенным и в связи с этим допускающим проведение этих мер в ускоренном порядке.

⁷ Для полноты картины следует отметить, что положения ст. 29 и 118 Основного закона ФРГ поначалу должны были применяться с учетом предписаний п. 5 Письма об утверждении Основного закона военных губернаторов британской, французской и американской оккупационных зон от 12 мая 1949 г. (см.: *Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure der britischen, französischen und amerikanischen Besatzungszone zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949* // Электр. ресурс. URL: <http://www.verfassungen.de/de/de45-49/grundgesetzgenehmigung49.htm>. Дата обр.: 03.12.11). В немецкой конституционно-правовой практике придерживались интерпретации этих предписаний как блокировавших применение ст. 29 Основного закона до заключения Мирного договора. Но наличие таких ограничений не сдерживало обсуждение проектов территориальных реформ. В случае необходимости эти ограничения могли быть сняты. Уже в 1950 и 1951 гг. Федеральное правительство обсуждало вопрос обращения с просьбой об отмене предписаний п. 5 Письма от 12 мая 1949 г. В силу разнообразия мнений внутри правительства эта просьба официально так и не была сформулирована (см.: 4. *Neugliederung des Bundesgebietes; Aufhebung der Suspension des Art. 29 GG, BMI* // Электр. ресурс. URL: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1951k/kap1_2/kap2_42/para3_4.html. Дата обр.: 03.09.12). Действие ст. 29 Основного закона официально было разблокировано только после вступления в силу так называемых Парижских соглашений в мае 1955 г. (см.: *Die Pariser Verträge*, 23. Oktober 1954. Электр. ресурс. URL: http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0018_par&object=translation&st=&l=de. Дата обр.: 05.06.2012).

Бундестаг в июне 1951 г. обратился к федеральному правительству с предложением сформировать правительственный экспертный орган, который должен был предложить проект предстоящей территориальной реформы. Правительственный консультативный комитет по реорганизации территории федерации во главе с выполнявшим непродолжительное время в 1920-е гг. обязанности рейхсканцлера Веймарской республики Гансом Лютером (так называемый «комитет Лютера») был создан в январе 1952 г.

В апреле 1952 г., было юридически завершено объединение в юго-западную землю (Баден-Вюртемберг) земель Вюртемберг-Гогенцоллерн, Вюртемберг-Баден и Баден (южный). Образование земли Баден-Вюртемберг сопровождалось ожесточенной борьбой, в которой нужно было преодолевать активное сопротивление правительства земли Баден (южный), а главное – проигнорировать то, что население Бадена (южного) подавляющим большинством, а население южного и северного Бадена в целом (северный Баден в тот момент пребывал в составе созданной оккупационными властями «искусственной» земли Вюртемберг-Баден) суммарным большинством голосов высказалось на референдуме против объединения. К «нейтрализации» противников объединения подключался Федеральный конституционный суд, который признал соответствующими Основному закону правила определения результатов референдумов, позволявшие «обойти» указанные отрицательные итоги голосования⁸.

Что касается итогов работы комитета Лютера, то в его докладе в качестве мер по усовершенствованию территориального устройства предлагалась только корректировка земельных границ, сходящихся в регионе среднего Рейна. Как видим, за срок деятельности комитета (комитет Лютера работал почти три с половиной года, а период от инициирования его создания до подведения черты под его деятельностью занял около четырех с половиной лет⁹) фаза «территориально-реформаторского подъема» пошла на спад. За ней последовала фаза «территориально-реформаторской рецес-

⁸ Указанное решение федерального конституционного суда от 23 октября 1951 г. см.: BVerfGE 1, 14. Urteil des Zweiten Senats vom 23. Oktober 1951 - 2 BvG 1/51 // Электр. ресурс. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001014.html>. Дата обр.: 08.08.2012).

⁹ Комитет Лютера закончил свою работу 30 июня 1955 г. Федеральный министр внутренних дел доложил об общих итогах работы комитета на заседании кабинета 13 июля 1955 г. Кабинет уполномочил министра внутренних дел (по просьбе последнего) просто опубликовать окончательный текст доклада. В сентябре 1955 г. окончательный текст материалов комитета был подготовлен, и в ноябре того же года доклад был опубликован (см.: [F.] Zur Neugliederung des Bundesgebietes // Электр. ресурс. URL: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1955k/kap1_2/kap2_34/para3_13.html. Дата обр.: 20.08.2012).

сии». Само содержание доклада комитета Лютера являлось сигналом о смене этих фаз.

Последующие годы первого двадцатилетнего цикла земельно-территориального процесса ФРГ характеризовались тем, что федеральное правительство никак не стимулировало территориальные изменения реформы, но старательно блокировало выдвигавшиеся инициативы таковых. В 1956 г. в форме народных петиций в Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Рейнланд-Пфальце были выдвинуты требования об изменении земельной подчиненности ряда областей. За предъявлением правомерных петиций должно было последовать назначение референдумов по законопроектам о проведении соответствующей территориальной реорганизации, но федеральная исполнительная власть отказывалась это делать. Федеральный конституционный суд в своих решениях в 1956 г. и 1961 г. в итоге все-таки заявил, что федеральные органы не освобождены от «долга» осуществления конституционно установленных для них действий в рамках реорганизационных процедур и что федеральное правительство все же должно решить вопрос о назначении референдумов в «уместный» срок¹⁰. Так как орган конституционного правосудия сформулировал свои требования размыто, федеральное правительство не спешило исполнять указанный «долг». В конце концов инициированные референдумы были все же проведены, но уже в период фазы «территориально-реформаторского подъема» следующего (второго) двадцатилетнего цикла земельно-территориального процесса ФРГ.

Ситуация, в которой появилась возможность переломить «саботаж» антиреформаторски настроенных сил, сложилась только в 1969 г. В ст. 29 Основного закона были внесены поправки. Положениями по-новому изложенного в 1969 г. абз. 3 ст. 29 Основного закона предусматривалось, что не состоявшиеся после успешных народных инициатив в 1950-е гг. референдумы о территориальной принадлежности областей Рейнланд-Пфальца и Нижней Саксонии должны быть проведены до 31 марта 1975 г., на баденской же территории Баден-Вюртемберга такой референдум следовало провести до 31 марта 1970 г.¹¹ С внесением этих поправок можно связывать

¹⁰ См. указанные решения: Urteil des Zweiten Senats vom 30. Mai 1956 - 2 BvP 1/56 - // Электр. ресурс. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005034.html>. Дата обр.: 03.09.2012; Urteil des Zweiten Senats vom 11. Juli 1961 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. und 12. April 1961 - 2 BvG 2/58 - // Электр. ресурс. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013054.html>. Дата обр.: 03.09.2012.

¹¹ См.: Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. August 1969. In: Bundesgesetzblatt. (BGBl). I. S. 1241 // Электр. версия. URL:

юридический старт нового цикла земельно-территориального процесса Западной (на тот момент) Германии. Официальный же политический старт новому витку практических усилий по земельно-территориальному переустройству был дан 28 октября 1969 г. лидером победивших на общегерманских парламентских выборах социал-демократов В. Брандтом в программном заявлении. Одной из реформ, проведение которых обозначалось в заявлении, была и фундаментальная реформа земельно-территориального устройства, которая должна была начаться с создания экспертного органа по подготовке ее проекта¹². В итоге в рамках намеченной программы предполагалось в относительно сжатые сроки провести откладывавшиеся с 1950-х гг. референдумы, ликвидировав тем самым давнюю политико-юридическую «задолженность» федеральной и соответствующих земельных властей, и параллельно подготовить официальный план масштабной общегерманской территориальной реформы.

В итоге баденского референдума, проведенного 6 июня 1970 г., был выявлен более чем четырехкратный перевес сторонников сохранения целостности земли Баден-Вюртемберг над сторонниками выделения Бадена в отдельную землю. «Дробление» Баден-Вюртемберга было предотвращено.

В октябре 1970 г. была создана аналогичная функционировавшему двадцатью годами ранее комитету Лютера «экспертная комиссия». Комиссия, называемая полуофициально «комиссией Эрнста» (ее председателем был государственный секретарь Вернер Эрнст), работала два с лишним года – до ноября 1972 г. Ее доклад был представлен в Федеральное правительство в феврале 1973 г.

Комиссия сочла необходимым сохранить в их приблизительно существовавших границах при любом варианте такие самые крупные земли, как Северный Рейн-Вестфалия и Бавария. Что касается не входящей в эти земли территории, то для северного региона ФРГ, комиссия Эрнста предложила два варианта: один предусматривал образование единственной земли («северной»); второй – двух земель («северо-восточной» и «северо-западной»). Для центрального и юго-западного регионов тогдашней ФРГ комиссия Эрнста также предложила два варианта нового земельного деления, но эту территорию в любом из них предполагалось разделить на две

http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl176s2381.pdf%5D&wc=1&skin=WC. Дата обр.: 13.10.2012.

¹² Правительствоное заявление Вилли Брандта, 28 октября 1969 г. Оглашение заявления Федерального правительства // Электр. ресурс. URL: http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0021_bra&object=translation&st=&l=ru. Дата обр.: 15.08.2012.

земли («юго-западную» и «средне-западную»). Итого вместо десяти существовавших предполагалось создать пять либо шесть земель.

Обсуждение предложений комиссии Эрнста растянулось на какое-то время, но в итоге проект был отправлен «под сукно»¹³. Территориальная реформа, хотя бы в минимальном объеме, не состоялась. В сложившихся политико-юридических условиях, противоречивых и в целом неблагоприятных для проведения земельно-территориальной реформы по намеченному «генеральному» плану, у выступившей инициатором реформы федеральной власти «не было оснований в одиночку оплатить «политическую цену» земельно-территориальной реорганизации»¹⁴.

При оценке причин отказа от реформ в середине 1970-х гг. нельзя, думается, сбрасывать со счетов и ситуацию, сложившуюся в связи с референдумами о территориальной реорганизации (фактически дроблении) Нижней Саксонии и Рейнланд-Пфальца. В момент обнаружения плана комиссии Эрнста эти референдумы еще не состоялись, и по политико-юридическим причинам план, «идеологически разошедшийся» с намерениями инициаторов референдумов, до проведения народного голосования сложно было превратить в жизнь. После же голосования (состоялось 19 января 1975 г.) появились еще более веские причины отложить этот план.

Референдум в Рейнланд-Пфальце, показавший завидную приверженность граждан идее сохранения земли и ее целостности, создавал не очень подходящий фон для переструктурирования территории страны в целом, в планах которого в качестве одного из первых пунктов предлагалась ликвидация «слабого» Рейнланд-Пфальца. Еще большие проблемы для реализации намеченных планов «земельно-укрупнительной» территориальной реорганизации создали референдумы, состоявшиеся в Нижней Саксонии. В ходе их проведения были получены юридически значимые результаты в пользу воссоздания малой и особо малой земель – Ольденбурга и Шаум-

¹³ Еще во время «презентации» проекта доводы доклада комиссии были оценены как настолько убедительные, что «для опровержения их внутренней логики требуется поистине особенная находчивость», констатировалось, что «если бы у политики не было собственных законов, ничто не мешало бы скорому исполнению конституционного наказа о реорганизации» (см.: *Neumaier, Eduard* Zauberstück auf dem Papier. Aber der Kampf um die politische Geographie der Bundesrepublik ist vorgezeichnet. Die Zeit. 23.02.1973 // Электр. версия. URL: <http://www.zeit.de/1973/09/zauberstueck-auf-dem-papier>. Дата обр.: 03.03.2013).

¹⁴ См.: *Scharpf, Fritz /Benz, Arthur* Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 1991, S. 27 (цит. по : *Brenk, Franziska* Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus. Die Länderneugliederung als Reformoption – am Beispiel der Fusion Berlin-Brandenburg // Электр. pecypc. URL: http://www.uni-potsdam.de/u/PolWi_Dittb/tips/arbeiten/brenk.pdf. Дата обр.: 24.12.2011).

бург-Липпе. В этой ситуации федеральные органы вынуждены были принимать меры по «устранению» последствий данных референдумов. Соответствующая процедура растянулась на три с лишним года и закончилась вынесением Федеральным конституционным судом решения о том, что федеральный закон, согласно которому Ольденбург и Шаумбург-Липпе вопреки решениям проведенных на них референдумов продолжают пребывать в составе Нижней Саксонии, конституционен¹⁵.

Но еще до того, как Федеральный конституционный суд рассмотрел дело о последствиях нижнесаксонских референдумов, в ст. 29 Основного закона ФРГ были внесены поправки. «Идеология» нормативной конструкции земельно-территориальной реорганизации была изменена. Итогом редактирования Основного закона стало смещение акцентов нормативной подачи целей и критериев земельно-территориальной реорганизации, приведшее, по сути, к отказу от обязательности ее проведения, а также введение настолько сложных механизмов значимых изменений территориальной структуры, что на практике задействовать их стало весьма затруднительно¹⁶.

Внесение таких поправок в Основной закон показывало, что и вторая фаза «территориально-реформаторского подъема» в истории государственного устройства ФРГ, начавшаяся в конце 1960-х гг., в середине 1970-х гг. иссякла. Причем, если первая такая фаза двадцатью годами ранее прерывалась под заверения, что территориальная реформа просто откладывается до более благоприятного момента и будет возобновлена в прежнем режиме, то в середине 1970-х гг. «реформаторский подъем» оборвался своеобразным термидорианским переворотом. Закрепленные в Основном законе нормы превращали земельно-территориальную реорганизацию в дело, фактически обреченное с самого начала¹⁷.

¹⁵ См. закон: Gesetz über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes. In: Bundesgesetzblatt (BGBl). 1976. I. S. 45 // Электр. версия. URL: http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F%5B%40attr_id%3Dbgbl176004.pdf%5D&wc=1&skin=WC. Дата обр.: 08.11.2012; см. решение Федерального конституционного суда: Beschluß des Zweiten Senats vom 1. August 1978. 2 BvR 123/76 // Электр. ресурс. URL <http://www.servat.unibe.ch/dfv/bv049015.html>. Дата обр.: 07.10.2012.

¹⁶ См.: Dreiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976. In: Bundesgesetzblatt (BGBl). 1976. I. S. 2381 // Электр. версия. URL: http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F%5B%40attr_id%3Dbgbl176s2381.pdf%5D&wc=1&skin=WC. Дата обр.: 16.10.2012.

¹⁷ Бывший председатель Федерального конституционного суда Х.-Ю. Папир сегодня говорит о том, что идейно формулировки ст. 29 Основного закона эволюционировали, превратившись из средства побуждения к всеобъемлющей реорганизации территории ФРГ в средство «предупреждения» этой реорганизации, и, если решение о проведении территориальной реформы все-таки будет принято, этой статье потребуются «обратное превращение»

Наблюдения за тем, как проходил земельно-территориальный процесс в ФРГ в тот период, позволили прийти к выводу, что к концу 1980-х гг. «проект земельной реорганизации, кажется, был передан мусорной куче истории»¹⁸. Но в 1989 г. страна была переведена в «территориально-реформенное» состояние, и идея земельной реструктуризации получила еще один шанс быть реализованной. Очередная, уже третья по счету, фаза «земельно-реформаторского подъема» стартовала не как запланированная федеральными органами акция, а, что называется, под напором обстоятельств. Вопрос реформирования федеральной территории был поставлен на повестку дня в связи с процессом объединения двух немецких государств – ГДР и ФРГ.

Объединение ФРГ и ГДР в 1990 г., как было прямо указано в ст. 1 Договора между Федеративной Республикой Германией и Германской Демократической Республикой «О воссоединении Германии» («Договор об объединении») от 31 августа 1990 г., состоялось на основе ст. 23 Основного закона¹⁹. Но объединение на основе ст. 23 Основного закона означало, что на территорию бывшей ГДР было распространено действие положений конституционного акта ФРГ. Территория ГДР в составе ФРГ должна была быть «организована» в виде территории земель объединенного немецкого федеративного государства для чего, как принято говорить в немецкой литературе, она подлежала «рефедерализации».

Процесс обсуждения вариантов деления территории упраздняемой ГДР был скоротечен. Начался он в конце 1989 г., когда стало ясно, что объединение немецких государств пройдет в форме «вливания» территории Восточной Германии в ФРГ, и закончился в июле 1990 г. В ходе дискуссии высказывались идеи образования из всей территории ГДР одной единственной земли ФРГ и идеи очерчивания границ будущих земель таким образом, чтобы части восточногерманской территории образовывали новые земли, объединившись с какими-то частями западногерманской территории. Но такие проекты были достаточно быстро отвергнуты. В ходе

(см.: *Papier, Hans-Jürgen* Bundesstaatlichkeit und Neugliederung des Bundesgebiets // Электр. ресурсы. URL: // http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_papier.pdf. Дата обр.: 07.04.2013).

¹⁸ См.: *Grunenberg, Nina* Deutsches Muster ohne Wert? Die bundesstaatliche Ordnung vor dem Kollaps: Das Gefälle zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern wird bedrohlich. In: *Die Zeit*. 13.03.1992 // Электр. версия. URL: <http://www.zeit.de/1992/12/deutsches-muster-ohne-wert>. Дата обр.: 23.11.12.

¹⁹ См.: Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 In: *Bundesgesetzblatt (BGBl)*. II. S. 889 // Электр. версия. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>. Дата обр.: 15.03.2013.

дискуссии о рефедерализации территории ГДР обосновывались проекты образования на ней двух, трех, четырех и так до одиннадцати земель²⁰.

Проект образования «среднего» количества (шести или пяти) земель стоит особняком, его можно назвать с известной точки зрения «базовым». Пять новых земель в рамках этого проекта – это восстановленные существовавшие до 1952 г. в советской зоне оккупации, а потом в ГДР Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания²¹, Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия. Шестой землей должен был стать объединенный Берлин. В варианте же образования пяти земель предусматривалось, что земля Бранденбург возникнет с «изначально» включенной в нее территорией Берлина. Проекты образования большего числа земель не имели реальных шансов, поскольку образуемые в этом случае земли были бы слишком малы. Проекты же образования четырех или трех земель обсуждались серьезно. Одной из предлагавшихся мер по сокращению числа земель было упразднение (точнее – невоссоздание) земли Саксония-Анхальт²².

В конечном счете земельная структура территории ГДР (в составе будущей ФРГ) была установлена Конституционным законом «Об образовании земель в Германской Демократической Республике» («Вводным законом о землях») от 22 июля 1990 г.²³ и закреплена в ст. 1 упоминавшегося

²⁰ *Diederich, Georg* Deutsche Einheit – deutsche Länder. In: Deutschland Archiv. 2005. № 5. S. 792 // Электр. версия. URL: <http://www.deutschlandarchiv.info/download/article/1686>. Дата обр.: 05.04.2013. В работах Х. Лауфера (см.: *Laufer, Heinz* Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. neu bearbeitete Auflage. S. 221) и К. Мекинга (см.: *Mecking, Christoph* Die räumliche Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland als Gegenstand der Verfassungsreform. In: Verfassungsreform und Grundgesetz / 32. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung «Öffentliches Recht» Regensburg 1992. Hrsg. von Klaus Borgmann ... - Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Boorberg. 1992. S. 102) утверждается, что максимальное число земель, предлагавшееся в обсуждаемых проектах, равнялось лишь восьми. Очевидно, данные авторы учитывали только «достаточно реалистичные» и «безусловно официальные» проекты.

²¹ В период ранней ГДР земля, объединяющая территории Мекленбурга и Передней Померании, именовалась «Мекленбург».

²² Г. Рудольф указывал, что в ходе дискуссии по-особому оценивались «земельные» перспективы «проблемных» Саксонии-Анхальта и Мекленбурга. Первой территории многие отказывали в праве получения статуса земли, отмечая искусственность этого образования и отсутствие у него «земельной» истории, если не считать краткого периода формального существования такой земли в послевоенный период в Советской зоне оккупации, а затем ГДР. За территорией же Мекленбурга в целом признавалось право претендовать на земельный статус в силу как раз давних государственных традиций и выраженной «земляческой» специфики (см.: *Rudolph, Hermann* Auf den Grundmauern der Nachkriegszeit? Süddeutsche Zeitung. 1990. 19. April // Электр. версия. URL: http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/Chapter4_doc1German.pdf. Дата обр.: 15.03.2013).

²³ См.: Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz). In: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik (GBl).

уже Договора между Федеративной Республикой Германией и Германской Демократической Республикой о воссоединении Германии (Договор об объединении) от 31 августа 1990 г. Предписание абз. 1 данной статьи предусматривало, что «со вступлением Германской Демократической Республики в Федеративную Республику Германию» земли Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия станут землями Федеративной Республики Германии, в предписании абз. 2 указанной статьи говорилось, что «23 района Берлина (Восточного и Западного – прим. авт.) образуют землю Берлин»²⁴.

Но «внутритерриториальным» следствием воссоединения Германии стало не только состоявшееся в конце концов оформление новых (восточно-германских) земель. На волне объединительного процесса в конце 1980-х – первой половине 1990-х гг. (период третьей фазы «территориально-реформаторского подъема» в ФРГ) предпринимались попытки пойти дальше в деле земельной реорганизации, а именно: во-первых, провести «показательное» объединение Бранденбурга и Берлина – двух новообразованных земель, во-вторых, реформировать земельное деление немецкого государства в его новых границах в целом.

Попытки решения второй из этих проблем в тот период не вышли за рамки общественной и экспертной дискуссии. Хотя в обсуждение этого вопроса были вовлечены не только ученые и специалисты, но и многие федеральные и земельные политики, официально на высшем уровне в тот момент осуществление общей территориальной реорганизации в качестве близко практической цели провозглашено не было. С учетом негативного опыта двух предыдущих попыток одномоментной глобальной земельно-территориальной реорганизации возобладало мнение о том, что «слона надо

I. S. 955 // Электр. версия. URL: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-laeceinf.htm>. Дата обр.: 12.01.2013).

²⁴ Как писал В. Бернет, в стремительном процессе объединения Германии не было возможности «нарезать» федеральные земли на востоке по-новому, с учетом «объективных, гарантированных и рациональных критериев». В отведенные краткие сроки можно было структурировать территорию в опоре на границы, которые тождественны когда-то уже существовавшим (речь о границах времен «начальной» ГДР – прим. авт.) и принимаются населением (см.: *Bernet, Wolfgang Aspekte zur Wiedereinführung der Länder*. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV). *Verwaltungsrechtszeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 1991. № 1. S. 3). Г. Рудольф указывал, что дорога к землям с помощью объединения в них существовавших и полученных когда-то в результате деления этих земель 14-ти округов ГДР была «самой понятной», так как «окружная структура основана в целом на прежнем земельном устройстве» (см.: *Rudolph, Hermann Auf den Grundmauern der Nachkriegszeit? Süddeutsche Zeitung*. 1990. 19. April // Электр. версия. URL: http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/Chapter4_doc1German.pdf. Дата обр.: 15.03.2013).

есть по частям». В центре внимания оказалась перешедшая из сугубо теоретической в практическую плоскость процедура объединения новообразованных земель Берлина и Бранденбурга. Сторонники проведения реорганизации всей территории ФРГ надеялись, что удачное завершение этого объединения простимулирует аналогичные процессы в других регионах ФРГ, в итоге же вся территория государства может быть подвергнута реструктуризации.

Объединение Берлина и Бранденбурга решено было провести не в общем, как указывалось, весьма сложном режиме, предусмотренном ст. 29 Основного закона, а на основе режима ст. 118 а, специально включенной в данный конституционный акт федеральным законом «Об изменении Основного закона (ст. 3, 20 а, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118 а, 125 а)» от 27 октября 1994 г.²⁵ Предписания ст. 118 были рассчитаны исключительно на регламентацию объединения земель Берлин и Бранденбург по схеме, сходной с реализованной в ходе состоявшегося сорока с лишним годами ранее объединения трех юго-западных земель схемой – через подписание межземельного договора, подлежащего одобрению на земельных референдумах.

В 1995 г. состоялось подписание государственных договоров земель Берлин и Бранденбург об образовании единой земли (договоров о реорганизации) от 27 апреля 1995 г., и были приняты земельные законы, посредством которых осуществлялась предварительная «ратификация» этих договоров (в Бранденбурге, например, это был Закон «О Государственных договорах реорганизации земель Бранденбург и Берлин (Закон о договорах по реорганизации)» от 27 июня 1995 г.²⁶). Но на проведенном в мае 1996 г. бранденбургском референдуме его участники отрицательно ответили на вопрос об объединении (берлинцы, кстати, голосами в большей степени жителей Западного Берлина объединение все же поддержали). Объединение Берлина и Бранденбурга не состоялось.

На этом иссякла третья фаза «территориально-реформаторского подъема», Германия вступала в очередной период «территориально-

²⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a, 125a) vom 27. Oktober 1994. In: Bundesgesetzblatt (BGBl). 1994. I. S. 3146 // Электр. версия. URL: http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl176s2381.pdf'%5D&wc=1&skin=WC#_Bundesanzeiger_BGBl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl194s3146.pdf'%5D__1373971754133. Дата обр.: 12.12.2012).

²⁶ Текст указанного закона и утвержденных им договоров см.: Gesetz zu den Staatsverträgen über die Neugliederung der Länder Brandenburg und Berlin (Neugliederungsvertragsgesetz- NVG) vom 27. Juni 1995. In: Das Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg (GVBl). 1995. 1. S. 150 // Электр. версия. URL: http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.13780.de. Дата обр.: 17.03.2013).

реформаторской рецессии». Если учесть, что отсрочка реформы земельно-территориальной структуры в ФРГ на протяжении десятилетий обосновывалась в том числе и нерешенностью вопроса об объединении Германии, то можно понять разочарование, вызванное тем фактом, что и в едином государстве проведение реорганизационных мероприятий осталось занятием, имеющим не так много перспектив. После провала нового витка попыток территориальных реформ тогдашний федеральный канцлер Г. Коль сказал, что он за свою жизнь в политике прошел через такое количество безрезультатных обсуждений вопросов о реорганизации границ земель, что больше ни за что не будет принимать активного участия в этом²⁷.

Двадцатилетний отрезок с момента старта третьего цикла земельно-территориального процесса в ФРГ окончился с завершением в 2009 г. «бу-мажной» стадии реформы федеративных отношений, называемой в ФРГ «реформой 2» (имеется в виду конституционное закрепление решений об изменении финансовой составляющей федеративных отношений, реализация этих решений растянется на длительное время). Во время подготовки этой реформы, как и во время подготовки и проведения предшествующей ей «реформы 1», осуществленной в 2006 г. и состоящей в перераспределении компетенции между федерациями и землями, официальные участники дискуссий негласно исходили из того, что для них проблемы территориальной реорганизации являются на данном этапе обсуждений темой табуированной. Эффективные решения еще не созрели.

Сегодня не представляется возможным точно определить природу текущего отрезка исторического процесса попыток территориальной реорганизации Германии. По истечении двадцатилетнего периода, начавшегося с объединения страны в конце 1980-х гг. и построенного по той же схеме «реформаторский подъем – реформаторская рецессия», фаза «реформаторского подъема», которая в сформулированной выше логике должна была свидетельствовать о начале нового цикла, в тех формах, которые были характерны для предыдущих таких фаз, не последовала. После завершения работы над проектами двух конституционно-правовых реформ федеративных отношений из уст и официальных лиц можно услышать, что следующей реформой (реформой уже под номером 3) должна быть реформа территориальная. Правда, такие утверждения часто сопровождаются оговоркой о том, что на подготовку такой реформы может уйти десять и более лет. В зависимости от избранной системы координат можно говорить и о

²⁷ См.: *Schwesinger, Holger* Hintergrund zur Föderalismusdebatte. Künftig nur noch sieben statt 16 Länder? // Электр. ресурс. URL: <http://www.tagesschau.de/inland/laenderneugliederung102.html>. Дата обр.: 07.10.2012.

том, что сегодня продолжается цикл, стартовавший в конце 1980-х гг., и этот цикл охватит более чем двадцатилетний период, и о том, что все-таки начался новый цикл, схема которого будет отличной от схем предыдущих трех циклов. Начало ему положили не практические действия реформаторского толка, а постановка цели длительной подготовки к совершению таковых. Будущее покажет, сбита ли уже или будет сбита в будущем та самая «циклическая стабильность» земельно-территориального устройства ФРГ.

Список литературы

1. Некрасова Т.А. Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945–1949 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М.: МГУ, 2009. – С. 16.
2. Die Pariser Verträge, 23. Oktober 1954. Электр. ресурс. – URL: http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0018_par&object=translation&st=&l=de. Дата обр.: 05.06.2012.
3. Diederich, Georg Deutsche Einheit – deutsche Länder. In: Deutschland Archiv. 2005. № 5. S. 792 // Электр. версия. – URL: <http://www.deutschlandarchiv.info/download/article/1686>. Дата обр.: 05.04.2013.
4. Grunenberg, Nina Deutsches Muster ohne Wert? Die bundesstaatliche Ordnung vor dem Kollaps: Das Gefälle zwischen ostdeutschen und westdeutschen Ländern wird bedrohlich. In: Die Zeit. 13.03.1992 // Электр. версия. – URL: <http://www.zeit.de/1992/12/deutsches-muster-ohne-wert>. Дата обр.: 23.11.12.
5. Laufer, Heinz Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. neu bearbeitete Auflage. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1991. – S. 205–206.
6. Neugliederung des Bundesgebietes; Aufhebung der Suspension des Art. 29 GG, BMI // Электр. ресурс. – URL: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1951k/kap1_2/kap2_42/para3_4.html. Дата обр.: 03.09.12.
7. Schwesinger, Holger Hintergrund zur Föderalismusdebatte. Künftig nur noch sieben statt 16 Länder? // Электр. ресурс. – URL: <http://www.tagesschau.de/inland/laenderneugliederung102.html>. Дата обр.: 07.10.2012.
8. Urteil des Zweiten Senats vom 30. Mai 1956 - 2 BvP 1/56 - // Электр. ресурс. – URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005034.html>. Дата обр.: 03.09.2012; Urteil des Zweiten Senats vom 11. Juli 1961 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. und 12. April 1961 - 2 BvG 2/58 - // Электр. ресурс. – URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013054.html>. Дата обр.: 03.09.2012.
9. Zur Neugliederung des Bundesgebietes // Электр. ресурс. – URL: http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/1000/k/k1955k/kap1_2/kap2_34/para3_13.html. Дата обр.: 20.08.2012.

УДК 342.55:342.843 (470+571)

А. В. Красницкая

**Конституционно-правовые основы и практика
выборов высшего должностного лица
в субъектах Российской Федерации**

Автор рассматривает новеллы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, вернувшие институт выборности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Внимание уделено сравнительному анализу норм законодательства Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областей, а также практике их реализации в этих субъектах на выборах губернатора, прошедших в этих субъектах 14 октября 2012 г.

The author considers the novels of federal legislation and legislation of subjects of Russian Federation, that returned election institute of top officials of Russian Federation. Attention is payed to the comparative analyzing of the Amur Region legislation, Ryazan Region legislation, Novgorod Region legislation, Belgorod region legislation, Bryansk region legislation, and also to the practices of its realization in these subjects at governor elections in this subjects, that was held on 14 October in 2012.

Ключевые слова: губернатор; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; выборы; подписи в поддержку кандидата депутатами представительных органов муниципальных образований; подписи в поддержку кандидата избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Key words: governor; top official of Russian Federation; election; signatures in support of the candidate by deputies that represent municipalities; Signatures in support of a candidate elected in the municipal elections of heads of municipalities of the Russian Federation.

С 1 июля 2012 г. вступили в силу изменения в Закон Российской Федерации от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Новеллы за-

конодательства вернули институт выборности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации согласно ст. 18 данного закона может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Лицо избирается на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня его вступления в должность.

Наряду с уже известными и проверенными на практике нормами избирательного права, законодатель ввел новеллы, жизнеспособность и обоснованность которых еще предстоит проверить практикой применения.

В частности, 14 октября 2012 г. в единый день голосования в пяти субъектах Российской Федерации – Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областях состоялись выборы губернаторов по новым нормам и правилам.

Большое количество вопросов возникало в связи с введением нового правового института, уже получившего название «муниципальный фильтр». Его суть заключается в том, что согласно требованиям закона кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Законодатель определил, что поддержка выражается в проставлении подписи в поддержку кандидата. Необходимое количество подписей может составлять от 5 до 10 процентов от общего числа указанных депутатов и числа избранных на муниципальных выборах и действующих глав муниципальных образований. Каждый субъект Российской Федерации в заданных пределах самостоятельно определяет число лиц, необходимое для поддержки кандидата.

В случае наличия в субъекте Российской Федерации избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, их число должно составлять от 5 до 10

процентов от общего числа указанных глав и депутатов муниципального уровня. Точное количество, необходимое для поддержки кандидата также определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Лицо, обладающее правом поддержки, может поддержать только одного кандидата. Подпись, проставленная в поддержку кандидата, должна сопровождаться указанием даты и времени ее проставления, а также должна быть нотариально заверена. Отзыв подписи невозможен. В случае нарушения требования закона о возможности поддержки только одного кандидата, действительной считается подпись, проставленная по дате ранее остальных.

Еще одно нововведение законодателя оставлено на усмотрение каждого субъекта. Федеральный закон определяет, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации могут быть выдвинуты как политическими партиями, так и в порядке самовыдвижения, но при этом самовыдвижение возможно, только если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом лицо, являющееся членом данной политической партии, а также лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

В случае возможности быть выдвинутым в порядке самовыдвижения, лицу, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Возвращаясь к уже прошедшим 14 октября 2012 г. выборам губернаторов, имеет смысл проанализировать и сравнить действующее законодательство Амурской, Рязанской, Новгородской, Белгородской и Брянской областей на предмет закрепления ими порядка поддержки кандидатов депутатами и главами муниципального уровня, возможности участия в выборах кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, а также проанализировать практику реализации новых институтов избирательного права на предмет их эффективности и жизнеспособности.

Закон Амурской области от 26 июня 2012 г. №64-ОЗ «О выборах губернатора Амурской области», Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182, Закон Брянской области от 29 июня 2012 г. № 37-3 «О выборах губернатора Брянской области», Областной закон Новгородской области от 30 мая 2012 г. № 75-ОЗ «О выборах губернатора

Новгородской области», Закон Рязанской области от 28 июня 2012 г. № 39-ОЗ «О выборах губернатора Рязанской области» единодушны в вопросе субъекта выдвижения кандидата и не предусматривают возможности выдвижения в порядке самовыдвижения.

Что касается подписей, необходимых кандидатам от представительной и исполнительной муниципальной власти, так называемый «муниципальный фильтр», то здесь мнения субъектов существенно разошлись. В Белгородской области достаточно набрать 5 процентов, в Брянской, Амурской и Рязанской областях – 7 процентов, а Новгородская область установила максимально возможное количество голосов – 10 процентов.

Примечательно, что законом предусмотрен минимальный процент голосов, но не определен максимально возможный. По-разному к данному вопросу подошли избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

В Белгородской области, где необходимое количество подписей составляет 5 процентов, избирательная комиссия закрепила и максимально допустимое количество подписей. Согласно постановлению от 6 июля 2012 г. количество подписей, представляемых для регистрации кандидатом на должность губернатора Белгородской области составляет 148, максимальное количество не может быть более 155, из них число подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов Белгородской области должно составлять не менее 34, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 17. Общее количество представителей муниципальной власти составляло на момент принятия решения о назначении выборов 2960 лиц¹.

В качестве кандидатов были зарегистрированы Е.С. Савченко (Единая Россия), представивший в свою поддержку 155 подписей, все подписи признаны достоверными²; А.И. Кушнарев (Правое дело), представивший в свою поддержку 155 подписей, две из которых были признаны недосто-

¹ О числе лиц, подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 июля 2012 г. // СПС Консультант плюс.

² О регистрации Евгения Степановича Савченко кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 05 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

верными³; А.М. Запрягайло (Патриоты России), представивший в свою поддержку 154 подписи, одна из них признана недостоверной⁴ и И.П. Горькова (ЛДПР), представившая в свою поддержку 155 подписей, все подписи признаны достоверными⁵.

Избранным на должность губернатора Белгородской области стал Е. С. Савченко, набравший 77, 64 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании⁶.

Постановлением избирательной комиссии Рязанской области от 13 июля 2012 г. установлено, что количество подписей, представляемых для регистрации кандидатом на должность губернатора Рязанской области в избирательную комиссию Рязанской области составляет 230, максимальное количество не может быть более 241, из них число подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов Рязанской области должно составлять не менее 44, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 22. Общее количество представителей муниципальной власти составляло на момент принятия решения о назначении выборов 3282 лица⁷.

Выдвинуто было 10 кандидатов на должность губернатора: О.И. Ковалев (Единая Россия), С.М. Косарева (Партия пенсионеров России), В.Я. Крымский (Справедливая Россия), И.Н. Морозов (Патриоты России), О.А. Нагибин (Новая Россия), А.В. Перехватова (Правое дело), П.П. Самодуров (Коммунисты России), Р.Ю. Сивцов (Яблоко), В.Н. Федоткин

³ О регистрации Александра Ильича Кушнарева кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁴ О регистрации Александра Митрофановича Запрягайло кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁵ О регистрации Ирины Петровны Горьковой кандидатом на должность губернатора Белгородской области: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁶ Об установлении результатов выборов губернатора Белгородской области 14 окт. 2012 г.: постановление избирательной комиссии Белгородской области от 16 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁷ О числе лиц, подписи которых необходимо собрать для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 13 июля 2012 г. // Рязанские вед. 2012. 14 июля.

(КПРФ), А.Н. Шерин (ЛДПР). Не представили подписей в свою поддержку представители партий Справедливая Россия, КПРФ, Яблоко.

По результатам проверки листов поддержки недостоверных подписей не было выявлено у О.И. Ковалева⁸, И.Н. Морозова⁹, А.В. Перехватовой¹⁰, две недостоверные подписи выявлены в листах поддержки А.Н. Шерина¹¹, три – в листах поддержки С.М. Косаревой¹², четыре – в листах поддержки В.Н. Федоткина¹³. В результате проверки подписных листов в поддержку О.А. Нагибина было выявлено, что один и тот же депутат сельского поселения поставил свою подпись не только в поддержку О.А. Нагибина, но и в поддержку кандидата В.Н. Федоткина, причем подпись в поддержку В.Н. Федоткина была поставлена ранее. Согласно требованиям закона данная подпись была признана достоверной в листе поддержки В.Н. Федоткина¹⁴. Все эти кандидаты были зарегистрированы, однако С.М. Косарева, И.Н. Морозов, О.А. Нагибин сняли свои кандидатуры после регистрации.

Представители партий Патриоты России, Новая Россия и Партия пенсионеров России выбыли после регистрации в качестве кандидатов. Таким образом, за право быть избранным губернатором боролись четыре кандидата – представители партий Единая Россия, Правое дело, КПРФ и

⁸ О регистрации Ковалева Олега Ивановича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

⁹ О регистрации Морозова Игоря Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁰ О регистрации Перехватовой Александры Викторовны кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹¹ О регистрации Шерина Александра Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹² О регистрации Косаревой Светланы Михайловны кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 07 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹³ О регистрации Федоткина Владимира Николаевича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 03 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁴ О регистрации Нагибина Олега Александровича кандидатом на должность губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 30 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

ЛДПР. Набрал 64,43 % голосов избирателей, победу одержал Олег Иванович Ковалев (Единая Россия)¹⁵.

В Амурской области также было установлено максимально возможное количество голосов – не более чем на 11 подписей, превышающих необходимые 224 подписи, из них 41 подпись должна принадлежать депутатам представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на муниципальных выборах главам муниципальных районов, а число муниципальных районов и городских округов, в которых необходимо собрать подписи депутатов представительных органов и избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов, должно быть не менее 22¹⁶.

Было выдвинуто шесть кандидатов: О.Н. Кожемяко (Единая Россия), представивший в свою поддержку 235 подписей, одна из которых не засчитана на основании того, что один и тот же депутат представительного органа муниципального образования поставил две подписи в поддержку О.Н. Кожемяко¹⁷; И.Н. Абрамов (ЛДПР), представивший в свою поддержку 235 подписей¹⁸; Д.С. Жаровский (Справедливая Россия), представивший в свою поддержку 234 подписи, три из которых были признаны недостоверными¹⁹; Р.А. Кобызов (КПРФ), представивший в свою поддержку 235 листов, одна из которых не засчитана на основании того, что один и тот же депутат представительного органа сельского поселения поддержал двух кандидатов, и его подпись в поддержку Р.А. Кобызова по времени представлена позже, чем подпись в поддержку другого кандидата²⁰.

Все эти кандидаты были зарегистрированы. Еще двум кандидатам было отказано в регистрации: В.Ю. Черемисину (Правое дело) в связи с

¹⁵ О результатах выборов губернатора Рязанской области: постановление избирательной комиссии Рязанской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁶ О числе лиц, которое (в абсолютном выражении) необходимо для поддержки выдвижения кандидата на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 14 июля 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁷ О регистрации Кожемяко Олега Николаевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 30 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁸ О регистрации Абрамова Ивана Николаевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 31 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

¹⁹ О регистрации Жаровского Дмитрия Сергеевича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 29 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁰ О регистрации Кобызова Романа Александровича кандидатом на должность губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 29 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

недостаточным количеством подписей в поддержку кандидата²¹ и С.А. Пузикову (Республиканская партия России) в связи с его членством в другой политической партии²².

Победу одержал О. Н. Кожемяко, получивший 77,28 % процента²³.

Избирательная комиссия Брянской области своим постановлением от 12 июля 2012 г. установила, что необходимое количество подписей 241, а максимально допустимое количество подписей не может превышать эту цифру более, чем на 12 подписей. При этом 54 подписи должны быть депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов Брянской области, и собраны подписи должны быть не менее чем в 25 муниципальных районах и городских округах Брянской области.

Всего было выдвинуто пять кандидатов: Н.В. Денин (Единая Россия), В.В. Потомский (КПРФ), М.А. Марченко (ЛДПР), А.А. Пономарев (Яблоко), В.А. Рудников (Справедливая Россия), которому было отказано в регистрации в связи с отсутствием необходимого количества подписей в поддержку кандидата²⁴. После регистрации отказались от дальнейшей борьбы представители партий ЛДПР и Яблоко²⁵. На выборах победу одержал Денин Н.В., набрав 65,22 процента голосов²⁶.

Постановление избирательной комиссии Новгородской области от 6 июля 2012 г. закрепило положение о том, что в поддержку выдвижения кандидата на должность губернатора Новгородской области должны быть

²¹ Об отказе в регистрации кандидата на должность губернатора Амурской области Черемисина Виктора Юрьевича: постановление избирательной комиссии Амурской области от 30 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²² Об отказе в регистрации кандидата на должность губернатора Амурской области Пузикова Сергея Алексеевича: постановление избирательной комиссии Амурской области от 31 авг. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²³ О результатах выборов губернатора Амурской области: постановление избирательной комиссии Амурской области от 18 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁴ Об отказе Рудникову Вячеславу Алексеевичу в регистрации кандидатом на должность губернатора Брянской области: постановление избирательной комиссии Брянской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁵ Об аннулировании регистрации кандидата на должность Губернатора Брянской области Марченко Михаила Александровича: постановление избирательной комиссии Брянской области от 09 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

Об аннулировании регистрации кандидата на должность Губернатора Брянской области Пономарева Андрея Алексеевича: постановление избирательной комиссии Брянской области от 09 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁶ О результатах выборов губернатора Брянской области: постановление избирательной комиссии Брянской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

собраны 173 подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований Новгородской области (максимально возможное превышение этой цифры не более чем на 8 подписей), в числе подписей должны быть 36 подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городского округа и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городского округа Новгородской области (максимально возможное превышение этой цифры не более чем на 2 подписи) не менее чем в 17 муниципальных районах и городском округе Новгородской области.

Из семи выдвинутых кандидатов зарегистрировано было только трое: С.Г. Митин (Единая Россия), представивший в свою поддержку 181 подпись, одна из которых признана недостоверной²⁷, В.Н. Михайлов (ЛДПР), представивший в свою поддержку 181 подпись, одна из которых признана недостоверной²⁸, Н.И. Захаров (Патриоты России), представивший в свою поддержку 176 подписей²⁹. Четырём кандидатам было отказано в регистрации в связи с недостаточным количеством подписей в их поддержку: Г.С. Кобзеву (Молодая Россия), О.А. Ефимовой (КПРФ), Е.В. Михайловой (Правое дело), А.В. Афанасьеву (Справедливая Россия). Избранным губернатором стал С.Г. Митин, набравший 75,95 процентов голосов³⁰.

Проведенный анализ показал, что условия, в которых проходят выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации имеют существенные различия. Разные подходы к установлению необходимого количества голосов в поддержку кандидата, к определению максимально допустимого количества подписей во многом влияют на уровень доверия населения к процессу выборов, на активные проявления реализации пассивного избирательного права.

²⁷ О регистрации Митина Сергея Геннадьевича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 01 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁸ О регистрации Михайлова Виктора Николаевича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 01 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

²⁹ О регистрации Захарова Николая Ивановича кандидатом на должность губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 06 сент. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

³⁰ О результатах выборов губернатора Новгородской области: постановление избирательной комиссии Новгородской области от 15 окт. 2012 г. // СПС Консультант плюс.

Местное самоуправление в Германии

В статье анализируются формирование, эффективность функционирования коммунального самоуправления и взаимоотношения местных органов различных уровней в Германии. На основе сравнения с российским законодательством автор приходит к выводу, что, несмотря на сходство местного самоуправления в Германии и России, есть и существенные различия.

This article analyzes the formation, the functioning of public authorities and local government relations at various levels in Germany. In conclusion, based on a comparison with Russian law, the author concludes that, despite the similarity of the local self-government in Germany and Russia, there are significant differences.

Ключевые слова: местное самоуправление, коммуны, делегированные полномочия, государственный контроль, общинные объединения.

Key words: local government, communes, delegated authority, state control, community groups.

Наибольший интерес для России, с точки зрения возможности использования опыта, представляет организация и деятельность местных органов Федеративной Республики Германии, поскольку оба государства являются федеративными и, кроме того, немецкая и российская муниципальные системы имеют общие исторические корни. Думается, что богатый опыт коммунального управления в демократической Германии может многому нас научить.

Германская Федерация состоит из 16 субъектов (земель). Земли ФРГ поделены на округа, сельские районы, в состав которых входит несколько общин, города в ранге районов (свыше 20 тыс. жителей), большие города (свыше 100 тыс. жителей) и общины или коммуны (до 20 тыс. жителей).

Округа являются чисто административными образованиями и занимают промежуточное положение между министерствами земель и районами. Районы в Германии являются органами общественного управления. В состав районов входят несколько общин, и Конституцией Германии райо-

ны определяются как общинные объединения. Районы, с одной стороны, входят в систему органов местного самоуправления, а с другой стороны, являются низшими органами государственной администрации. Некоторые ученые утверждают, что сущность района как территориального образования заключается в его триединстве: это одновременно местное самоуправляющееся сообщество, союз составляющих его общин и совокупность территориальных служб земли¹. В районе население избирает представительный орган – районное собрание. Структура исполнительной власти района и ее отношения с районным собранием имеет определенные разновидности, но во всех землях глава исполнительной власти района является и главой государственной администрации соответствующего района.

За районами не закрепляется конкретная сфера деятельности. На подведомственной территории они отвечают за вопросы, которые им определяет законодатель. Так, районы являются субъектами оказания социальной помощи, несут ответственность за строительство дорог районного значения, могут содержать больницы и сберкассы. В тех случаях, когда общины не могут справиться с решением задач собственными силами, районы оказывают им посильную помощь. Государство зачастую использует районы или их руководящих должностных лиц для решения государственных задач². Поэтому многие немецкие исследователи рассматривают полномочия районов как «компенсаторные»³.

Коммуна является базовым элементом всего механизма самоуправления. Под определением «самоуправление» в Германии понимают именно коммунальное самоуправление.

В Германии нет федерального закона о местном самоуправлении, а в ст. 28 Основного закона закреплено лишь следующее положение: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества». Таким образом, функционирование местных органов полностью отдается на откуп субъектам федерации. Земли самостоятельно определяют порядок проведения коммунальных выборов и принимают коммунальную конституцию.

Согласно современной германской доктрине, самоуправление означает, что государственные задачи решаются юридическими лицами публичного права. Иными словами, государство передает часть своих функций

¹ См., напр.: Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.: МГУ, 1982. С. 25.

² Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. 2002. № 3. С. 70.

³ Eisenberg E., Welz C. Allemagne: collectivites locales et federalism // Les collectivites decentralisees de l'Union Europeenne / Dir. A. Delcamp. P.: DF, 1994. P. 40.

органам самоуправления. Следовательно, не только федерация и земли являются субъектами государственного управления: общины и районы выполняют возложенные на них функции либо как институты самоуправления, либо от имени государства по распоряжению государственного органа в рамках делегированных им функций⁴.

Независимо от типа коммунальной конституции главным органом власти в коммуне (общине) является общинный коммунальный совет. Члены совета работают на общественных началах. Совет вправе принимать решения по всем вопросам в рамках местного самоуправления. Но поскольку совет не в состоянии решать все вопросы самостоятельно, часть полномочий передается специальным комиссиям и органу исполнительной власти – местной администрации.

Местная администрация в своей деятельности должна руководствоваться решениями совета и работать под его непосредственным надзором. В коммунальных конституциях земель определяется, обладает ли местная администрация собственными полномочиями, в которые не вправе вмешиваться местный совет (например, право местной администрации решать под свою ответственность все текущие вопросы). Однако, как отмечают немецкие исследователи, на практике взаимоотношения местных советов и администраций зависят не от положений коммунальной конституции, а в первую очередь от реальной расстановки сил (в том числе партийно-политических) в руководстве коммуны⁵.

Руководство местной администрацией может осуществляться либо единолично, либо коллегиально. В первом случае главой исполнительной власти является бургомистр (это традиционное название для Германии), мэр или директор коммуны. Если население общины превышает 50 тыс. человек, то бургомистр именуется обер-бургомистром. Правовое положение бургомистра в разных землях определяется по-разному. Он может избираться либо непосредственно населением, либо муниципальным советом. Одной из особенностей коммунального права является возможность переизбрания бургомистра, которому предшествует решение совета, принятое большинством (2/3) членов. Объем полномочий у бургомистра также различен и зависит от коммунальной конституции, действующей в данном субъекте. К стандартным полномочиям бургомистра относятся

⁴ *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. С. 25.

⁵ *Schmidt-Eichstaedt G.* Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung* // Hrsg. Von O.-W/ Gabriel.-Muenchen.

подготовка решений совета, его комитетов и их исполнение. Он представляет общину во вне, является руководителем административного аппарата, обладает правом предъявления претензии в отношении решений совета и комитетов, в случаях нарушения действующих правовых норм, с подключением общинного органа надзора.

В другом случае местная администрация управляется коллегиальным органом – магистратом, в состав которого входят председатель совета, бургомистр, ответственные референты и несколько членов.

Значительную роль в жизни общины играют собрания граждан, созываемые муниципальным советом. Такие собрания проводятся главным образом для обсуждения жителями важнейших проблем общины.

Граждане имеют право вносить запросы, подписанные не менее 15 % граждан общины. Такой запрос является хорошим рычагом давления граждан на администрацию и совет общины с целью заставить их заняться решением определенной проблемы⁶.

Взаимоотношения центральных органов власти и местных органов зависит, в первую очередь, от вопросов, решаемых на местном уровне. Задачи, решаемые местными органами в ФРГ, можно подразделить на две группы: а) выполняемые в рамках собственных полномочий (функций), и б) делегированные полномочия.

К собственным относятся обязательные и добровольные полномочия. Обязательные закреплены в законодательном порядке (как правило, это пожарная охрана, строительство и эксплуатация школьных зданий, градостроительное планирование, снабжение питьевой водой и др.). При решении данных вопросов общины не могут отказаться от их решения, но имеют свободу выбора в их исполнении.

В отношении добровольно взятых обязательств общины вправе самостоятельно решать, будут ли они заниматься данными вопросами. Среди них могут быть такие, как строительство объектов социально-культурного назначения (спортзалов, музеев, театров) и др.

Делегированные (порученные) полномочия – это задачи, которые выполняются общиной по поручению государства. Таким образом, «создается сфера так называемого управления по поручению»⁷ (это, например, вопросы защиты от стихийных бедствий, поддержание общественного по-

⁶ Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления: учеб. пособие. М.: Ось-89, 1998. С. 107.

⁷ Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Госво и право. 1992. № 10. С. 97.

рядка и др.). Выполняя порученные задачи, местные органы выступают как органы управления, включенные в решение общегосударственных задач. Иногда для государства более выгодно без подключения своих инстанций использовать возможности местных общин. До тех пор, пока поставленные задачи носят государственный характер, государство обладает правом на указания, обязательные для исполнения. При этом государство обязано финансировать решение задач, поставленных перед общиной. Так, например, в соответствии с п.2 ст.78 Конституции земли Северный Рейн-Вестфалия земля вправе обязывать общины и их объединения путем предписаний закона к принятию на себя и выполнению определенных общественных задач «только с одновременным принятием решения о покрытии расходов»⁸.

Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе, касающемся государственного контроля за местными органами. В рамках собственных полномочий общины связаны только нормами закона, и на эти полномочия распространяется правовой надзор со стороны государственных органов, который ограничивается наблюдением за решением общинами возложенных на них задач и выполнением обязательств, а также за законностью их административной деятельности. Надзорная инстанция не может принимать собственных решений. Она вправе собирать информацию и требовать воздержания от противоправных действий, но не может заменить усмотрение коммунального органа собственным усмотрением. Государство имеет возможность оказывать влияние, только если община получила государственные субвенции в рамках своей инвестиционной деятельности. В качестве низших органов правового надзора выступают ландрантсамт (для сельских общин) и окружное управление – регирунгспрезидиум (для городских общин и крупных районных центров). Высшей инстанцией выступает министерство внутренних дел.

В тех случаях, когда община не выполняет возложенные на нее обязанности, орган правового надзора может провести все необходимые мероприятия самостоятельно, но за счет общины. Кроме того, может быть назначен специальный управляющий для выполнения как отдельной, так и всех функций общины, когда управление общиной не соответствует требованиям закона. В отдельных случаях может быть применена крайняя мера – роспуск представительного органа и назначение даты новых выборов представительного и исполнительного (в случае избрания последнего

⁸ Элерс Д. Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. 2002. № 3. С. 69–70.

населением) органов. Такая мера может быть принята по решению конституционных судов федеральных земель только в случае невозможности устранения противоправного состояния иными средствами, а также в связи с нарушением или преступлением против общественного блага, что означает и одновременное нарушение Конституции.

В рамках делегированных полномочий осуществляется отраслевой (или профессиональный) надзор с целью обеспечения их надлежащего выполнения. В данном случае государственный надзор касается не только правомерности действий, но затрагивает и вопросы административного усмотрения коммуны. Специальным законом в каждом конкретном случае определяется орган, выполняющий эту функцию. Однако если такой закон отсутствует, орган правового надзора вправе осуществлять и функции отраслевого надзора.

Органы отраслевого надзора вправе истребовать необходимую информацию, а также давать общинам директивные указания при решении задач, выполняемых «по поручению» федерации или земель. Если община не выполняет указания органа отраслевого надзора, то он обращается в орган правового надзора с просьбой о принятии необходимых мер, в том числе о применении механизма принудительного действия.

Кроме того, существует внешний и внутренний финансовый контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Внешний контроль является постоянным и осуществляется органами контроля за законностью, либо создается специальное управление. Внешний контроль заключается в проверке правомерности финансовых операций общин. Результаты сообщаются районной администрации, которая вправе принять необходимые меры.

Внутренний контроль также является постоянным и осуществляется ревизионным управлением общины, возглавляемым ревизором. Ревизор назначается и освобождается от должности представительным органом общины, а подчиняется непосредственно главе исполнительной власти общины. Ежегодно ревизор предоставляет бургомистру отчет, который впоследствии рассматривается на заседании представительного органа⁹.

Итак, в организации местного самоуправления в России и Германии есть много общего, но существует и ряд особенностей. Остановимся лишь на некоторых из них:

⁹ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 181.

1. В России существуют три уровня правового регулирования в сфере местного самоуправления (федеральный, региональный и местный). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (в рамках федерального закона). Следовательно, муниципальные образования вправе самостоятельно выбирать организационную модель местного самоуправления. В ФРГ нет федеральных законов о местном самоуправлении, а общины не вправе самостоятельно принимать собственные уставы, закрепляющие систему местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. На всей территории земли действует единая муниципальная конституция, регламентирующая функционирование местного самоуправления в данном субъекте. Только самые простые вопросы (например, число и вид комитетов представительного органа; финансовые полномочия совета или бургомистра) могут закрепляться в местных регламентах.

2. И в России и в Германии предусмотрена двухуровневая модель местного самоуправления. Юридически районы и поселения (коммуны) не подчинены друг другу ни в Германии, ни в России. Однако у нас на сегодняшний день главы муниципальных районов по факту считают себя вышестоящим органом управления для поселенческого уровня. Поэтому на практике главы поселений вынуждены руководствоваться в своей деятельности установками главы района. А в Германии на первом месте – интересы жителей¹⁰.

3. Имеется и принципиальное отличие в налоговых поступлениях на местный уровень. В Германии все местные налоги поступают непосредственно на уровень коммун. Это и земельный, и имущественный, и промысловый налоги. При этом ставку промыслового налога коммуны вправе самостоятельно повышать или понижать для привлечения бизнеса на свою территорию. Районы в Германии не имеют собственных налоговых поступлений и финансируются за счет отчислений, перечисляемых им общинами. Смысл такой финансовой схемы заключается в следующем: поскольку районы предоставляют услуги жителям общин, причем такие услуги, предоставлять которые самостоятельно общинам не под силу, эти услуги должны самими общинами и оплачиваться¹¹. В России наоборот,

¹⁰ Гурман Ю. В основе системы местного самоуправления Германии – приоритет демократических ценностей. URL: <http://lentachel.ru>

¹¹ Хайнрих Берр, Исупова С. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария. URL: <http://bujet.ru>

подавляющая часть финансов аккумулируется на уровне районов и поселений приходится стоять «с протянутой рукой» за материальными средствами для выполнения своих задач, а зачастую отказываться от полномочий в пользу района.

4. В ФРГ местное самоуправление рассматривается как государственное (публичное) управление, осуществляемое территориальными корпорациями публичного права. Муниципальные нормы являются нормами особенной части административного права. В России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, являются самостоятельным видом публичной власти и регулируются нормами муниципального права.

Мировой опыт функционирования местных органов показывает, что местное самоуправление практически во всех современных демократических странах неизбежно сочетается с государственным управлением на местах.

И местная и государственная власть имеют общие признаки, местное самоуправление и государственная власть – различные виды публичной власти. А поскольку местное самоуправление – власть подзаконная, то и независимость ее органов от органов государственной власти может быть только относительной. Кроме того, принцип полной независимости может губительно воздействовать на большинство муниципальных образований, так как по объективным причинам они не в состоянии осуществлять не только переданные им отдельные государственные полномочия, но и решать многие вопросы.

Многие ученые, политики и практические работники ставят под сомнение реальность российской конституционной модели местного самоуправления. Положение Конституции РФ (ст. 12) об исключении органов местного самоуправления из системы органов государственной власти, по существу, устраняет государство от решения проблем местной жизни, составляющей основу жизнедеятельности самого государства. Представляется целесообразным скорректировать данное конституционное положение и представить местное самоуправление в качестве самостоятельного института гражданского общества и важнейшего элемента российской государственно-правовой структуры.

Список литературы

1. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Гос-во и право. – 1992. – № 10. – С. 97.
2. *Гурман Ю.* В основе системы местного самоуправления Германии – приоритет демократических ценностей. – URL: <http://lentachel.ru>
3. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 181.
4. *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право ФРГ. – М.: МГУ, 1982. – С. 25.
5. *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. – М.: Юрист, 1994. – С. 25.
6. *Хайнрих Берр, Исупова С.* Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария. – URL: <http://bujet.ru>
7. *Элерс Д.* Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. – 2002. – № 3. – С. 70.
8. *Элерс Д.* Местное самоуправление в Германии // Гос-во и право. – 2002. – № 3. – С. 69–70.
9. *Ясюнас В.Л.* Основы местного самоуправления: учеб. пособие. – М.: Ось-89, 1998. – С. 107.
10. *Eisenberg E., Welz C.* Allemagne: collectivites locales et federalism // Les collectivites decentralisees de l'Union Europeenne / Dir. A. Delcamp. P.: DF, 1994. – P. 40.
11. *Schmidt-Eichstaedt G.* Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung // Hrsg. Von O.-W/ Gabriel.-Muenchen.

К вопросу о статусе доверенных лиц Президента Российской Федерации

В настоящей статье предпринята попытка проанализировать с юридической точки зрения институт доверенных Президента Российской Федерации. По мнению автора, доверенные лица главы государства занимают специфическое положение в обществе, предполагающее наличие ряда прав и обязанностей, выступающих в качестве механизмов влияния на общественные отношения, что позволяет говорить о наличии у указанных лиц особого социального статуса, отличного и производного от правового статуса доверенных лиц кандидатов на должность Президента Российской Федерации.

Автором приведены аргументы для придания статусу доверенных лиц главы государства качеств, необходимых для эффективной реализации ими функций по обеспечению исполнения предвыборной программы Президента Российской Федерации, а также по осуществлению коммуникационного посредничества между Президентом Российской Федерации и обществом.

In the article attempt to analyse from the legal point of view institute entrusted the President of the Russian Federation is made. According to the author, authorized representatives of the Head of state hold specific position in the society, assuming existence of a number of the rights and the duties acting as mechanisms of influence on the public relations. That allows to talk about existence at the specified persons of the special social status, excellent and not derivative of legal status of authorized representatives of candidates for President of the Russian Federation.

The author adduced arguments for giving to the status of authorized representatives of the Head of state of the qualities necessary for effective realization of their functions for ensuring execution of an election program of the President of the Russian Federation, and also on broviding of communicative mediation between the President of the Russian Federation and society.

Ключевые слова: доверенные лица, Президент Российской Федерации, кандидат на пост Президента Российской Федерации, агитация, выборы, правовой статус, социальный статус, избирательная кампания.

Key words: authorized representatives, President of the Russian Federation, presidential candidate of the Russian Federation, propaganda, elections, legal status, social status, election campaign.

10 декабря 2012 г. действующий Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин впервые провел встречу с гражданами, выступавшими в качестве его доверенных лиц в ходе прошедшей кампании по президентским выборам. На встрече были обозначены отправные точки для понимания статуса указанных лиц. В частности, было предложено воспринимать статус доверенного лица главы государства как логически следующий из правового статуса доверенного лица кандидата на данный пост. Представители Администрации Президента Российской Федерации ведут речь о «трансформации» рассматриваемого института. Так, по словам пресс-секретаря президента, Д. Пескова, «Меняется парадигма доверенного лица»¹.

Под правовым статусом личности в научной юридической литературе, как правило, принято понимать совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей личности, законодательно закрепленных и законодательно гарантированных. С помощью элементов, составляющих правовой статус личности, законодатель фиксирует основные аспекты правового состояния личности в рамках общественных отношений².

Специфическим методом научного исследования в рамках юриспруденции является правовой анализ. При этом под термином «анализ» в науке принято понимать процедуру мысленного либо реального расчленения предмета (процесса, явления), свойства предмета (-ов) или отношения, связи между предметами на части. Результатом любого анализа в науке всегда должно выступать некое новое знание, полученное из совокупности всей собранной информации. Правовой анализ – интеллектуальная творческая деятельность по извлечению актуального нового знания из совокупности исследованной информации в сфере законотворчества и правоприменения, правовой культуры, правового информирования, образования и воспитания. Правовой анализ всегда предполагает опору на нормы права, изучение предметов, явлений, процессов с точки зрения действующего массива нормативно-правовых актов для правильности по-

¹ Интернет-портал «Российской газеты». URL:<http://www.rg.ru/2012/12/09/doverennie-anons.html> (дата обр.: 04.01.2013)

² См. напр. *Витрук, Н.В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. С. 32–48.

нимания места этого предмета, явления, процесса в современном правовом поле³. «Юриспруденция может только извлекать общее начало, где оно есть, но она не может создать его⁴».

В связи с обозначенным, ввиду отсутствия законодательно закрепленной совокупности прав, свобод, законных интересов и обязанностей доверенных лиц уже избранного на пост Президента Российской Федерации, не представляется возможным подвергнуть правовому анализу статус указанных лиц. Можно вести речь лишь об их социальном статусе – месте (позиции, положению) индивида в структуре общества, соотносимое с местом (позицией, положением) других индивидов. Социальные статусы предполагают наличие у их обладателей ряда прав и обязанностей, выступающих в качестве механизмов влияния на общественные отношения и общественные процессы⁵.

Правовой статус доверенных лиц кандидатов на пост Президента Российской Федерации в современном законодательстве определен нормами Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶, а также нормами Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁷.

Указанными законодательными актами определено, что доверенные лица назначаются кандидатами на должность Президента Российской Федерации, а также политическими партиями, выдвигающими кандидатов на эту должность с целью осуществления агитационной деятельности в пользу тех, кем они назначены. Любой кандидат и политическая партия, выдвинувшие список кандидатов, обладают правом назначить доверенных лиц, для чего необходимо подать в избирательную комиссию соответствующее заявление совместно с письменным согласием назначаемого лица. Комиссия регистрирует доверенных лиц и выдает им удостоверения, подтверждающие полномочия. Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установлено,

³ *Исаков В.Б.* Правовая аналитика. М.: ГУ-ВШЭ. 2011. С. 8, 152–153.

⁴ *Иеринг Р.* Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. М.: Статут, 2008. С. 38.

⁵ *Шкаратан О.И.* Социология неравенства. Теория и реальность. М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2012. С. 54–55.

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

что кандидат вправе назначить до 600 доверенных лиц, а политическая партия – до 100.

Что касается законодательно закрепленных прав и обязанностей доверенных лиц кандидатов в сфере агитационной деятельности, то они являются производными от прав и обязанностей, которыми обладают сами кандидаты, следовательно, несколько уже. Так, в частности, в соответствии с ч. 7 ст. 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» в рамках предоставляемого государственными и муниципальными организациями телерадиовещания бесплатного эфирного времени доверенные лица не имеют права участвовать в совместных агитационных мероприятиях (дискуссиях); это прерогатива только зарегистрированных кандидатов⁸, но в то же время доверенные лица вправе заверять подписные листы, подписывать протокол об итогах сбора подписей избирателей, присутствовать при проведении жеребьевки и при проверке подписных листов, быть наблюдателями без специального направления от кандидата⁹.

Доверенные лица кандидатов согласно действующему законодательству, осуществляя свою деятельность, могут представлять интересы только кандидатов, т. е. возможность выступать от имени всех избирателей исключена, что нашло свое подтверждение в позиции Верховного Суда Российской Федерации¹⁰.

Статья 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» регулирует порядок приобретения и прекращения полномочий доверенного лица. Так, полномочия указанных лиц начинаются со дня их регистрации Центральной избирательной комиссией РФ (ч. 6 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). Регистрация производится в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, после выдвижения кандидата на данную должность.

Прекращение полномочий доверенного лица производится в следующих случаях:

⁸ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁹ См.: Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации / под ред. С.В. Кабышева и Г.В. Минха. М.: Формула права, 2005. С. 36–37.

¹⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России от 18 января 2006 г. по делу № 66-Г05-16 // Консультант Плюс (дата обр.: 26.12.2012). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=28286;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=0C19C673E099638DF2169F90796BCF16>

1. Отзыв доверенного лица кандидатом либо политической партией, назначившей его (в любое время после назначения) – ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

2. Добровольное сложение полномочий доверенного лица (в любое время после назначения) – ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

3. Аннулирование регистрации доверенного лица Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (в любое время после назначения, в случае приобретения им статуса, несовместимого со статусом доверенного лица) – ч. 7 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

4. Утрата своего статуса назначившим доверенное лицо кандидатом (не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов Президента Российской Федерации, а если по жалобам, поданным в связи с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», ведется судебное разбирательство, – не позднее дня вступления в законную силу решения суда) – ч. 6 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации».

Таким образом, институт доверенных лиц кандидатов на пост Президента Российской Федерации характеризуется, во-первых, временными рамками существования (периодом предвыборной кампании), во-вторых, четко выраженной целевой установкой деятельности (осуществление агитационной деятельности в пользу кандидатов), в-третьих, документальным основанием деятельности (удостоверение, выдаваемое Центральной избирательной комиссией).

Следует отметить, что в настоящее время все кандидаты, участвовавшие в выборах Президента Российской Федерации в 2012 г., утратили свой статус в связи с окончанием избирательной кампании. Избранный глава государства также утратил статус кандидата на должность Президента Российской Федерации в связи с его вступлением в данную должность. Следовательно, свой статус утратили и все доверенные лица всех кандидатов и политических партий. При этом норма об утрате статуса доверенного лица со дня вступления в законную силу решения суда по жалобам, поданным в связи с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», не дает оснований для вывода о наличии правовых оснований существования статуса доверенного лица Президента Российской Федерации, либо доверенного лица кандидата на указанный пост за рамками избирательной кампании.

Поскольку в указанном случае полномочия доверенного лица кандидата сводятся лишь к возможности его участия в судебном разбирательстве. Остальные законодательно предусмотренные полномочия такого лица не могут быть реализованы вне рамок избирательной кампании.

В силу прямого указания Закона прекращение статуса доверенного лица кандидата влечет аннулирование всех ранее выданных ему Центральной избирательной комиссией Российской Федерации документов (удостоверений доверенных лиц).

Итак, на сегодняшний день в Российской Федерации не существует ни одного человека с действующим статусом доверенного лица кандидата на должность Президента Российской Федерации.

Как нами было указано ранее, отсутствует и нормативная база для определения правового статуса доверенного лица уже избранного на свой пост главы государства. Кроме того, с юридической точки зрения, нельзя вести речь и о трансформации института доверенных лиц кандидата на должность Президента Российской Федерации. Данный институт четко определен избирательным законодательством в своем содержании, на основаниях возникновения и прекращения прав и обязанностей.

Представляется, что дано начало становлению и развитию качественно нового социального института – доверенных лиц Президента Российской Федерации (данный институт не имеет ничего общего с институтом доверенных лиц кандидата, кроме персонального состава лиц, применительно к которым он будет действовать).

По нашему мнению, основные черты, присущие статусу доверенных лиц главы государства, которые одновременно являются отличиями относительно статуса доверенных лиц кандидата на обозначенную должность, следующие:

Во-первых, институт доверенных лиц Президента Российской Федерации предполагается постоянно действующим.

Во-вторых, цели деятельности указанных лиц будут выходить за рамки агитационных. Как было обозначено В. В. Путиным в выступлении 10 декабря 2012 г., доверенные лица несут солидарную с ним ответственность за те задачи, которые были сформулированы на ближайшую, среднесрочную либо на стратегическую перспективу для России¹¹, по сути, за реализацию предвыборных положений. Кроме того, по словам главы госу-

¹¹ Официальный сайт Президента России. URL:<http://президент.рф/news/17108> (дата обр.: 03.01.2013).

дарства, необходимо интегрировать доверенных лиц в «Общероссийский народный фронт» после его официальной регистрации в качестве движения¹², которое планируется в сентябре 2013 г.¹³. Таким образом, полагаем, что доверенные лица будут активно участвовать в реализации полномочий Президента Российской Федерации, а также выступать своего рода коммуникационным посредником между ним и обществом¹⁴. Вместе с тем, как нами уже было указано выше, полномочия доверенных лиц кандидатов ограничиваются только «позитивной» агитацией – «деятельностью, осуществляемой в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата (кандидатов)»¹⁵. Деятельность доверенных лиц избранного главы государства, очевидно, не ограничивается осуществлением действий, направленных на побуждение к голосованию в будущем за Президента Российской Федерации, в случае, если его кандидатура будет выдвинута на выборах.

В-третьих, вероятно, что осуществлять свою деятельность доверенные лица будут на общественных началах, т. е. в отсутствие каких-либо документов, подтверждающих их полномочия. По словам В. В. Путина, такое положение вещей необходимо в целях предотвращения бюрократизации института доверенных лиц¹⁶.

По нашему мнению, необходимо вести речь о наделении бывших доверенных лиц кандидата на должность Президента Российской Федерации неким набором социальных функций вне системы органов государственной власти и органов местного самоуправления, возможно, в системе каких-либо общественных организаций, например «Общероссийском народном фронте». Последнее представляется не лишним смыслом, ввиду некоторого совпадения целей деятельности доверенных лиц и ОНФ. (Так, согласно Уставу Общероссийского общественного движения «Народный

¹² Интернет-версия газеты «Известия». URL:<http://izvestia.ru/news/5412761> (дата обр.: 04.01.2013)

¹³ Интернет-версия газеты «Ведомости». URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/470701/front_v_storone_ot_kampanii (дата обр.: 18.06.2013)

¹⁴ Интернет-версия газеты «Волжская коммуна». URL:<http://vkonline.ru/225806/article/institut-doverennyh-lic-putina-vojdets-v-narodnyj-front.html> (дата обр.: 04.01.2013)

¹⁵ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁶ Официальный сайт Президента России. URL:<http://президент.рф/news/17108> (дата обр.: 03.01.2013)

фронт “За Россию” («Общероссийского народного фронта»), утвержденному на учредительном Съезде 12.06.2013 г., в числе прочих обозначены такие цели общественного движения, как поддержка и обеспечение прямого и постоянного диалога между гражданами и президентом страны, содействие расширению возможностей народовластия и т.п.)¹⁷.

Сложившая ситуация неоднозначна. В качестве положительных моментов необходимо отметить, что деятельность доверенных лиц Президента Российской Федерации в перспективе вполне можно будет рассматривать в качестве одного из направлений реализации положений предвыборной программы главы государства, что вполне будет в таком случае способствовать переводу ее из разряда декларативных документов в разряд реально претворяющихся в жизнь. Кроме того, бесспорным плюсом возникновения рассматриваемого института будет выступать ориентация доверенных лиц на осуществление коммуникативной связи между Президентом Российской Федерации и обществом, как посредством разъяснения политики президента, так и доведения до сведения президента конструктивной критики. В идеале, доверенные лица должны активно участвовать в диалоге между главой государства и гражданским обществом (сферой совместной (коллективной), свободно и самостоятельно осуществляемой деятельности граждан в области их публичной (общественно-политической) жизни), осуществляя тем самым агитационную деятельность за существующий конституционный строй и систему государственной власти.

Что касается проблемных аспектов, то здесь необходимо отметить, прежде всего отсутствие реального правового основания деятельности доверенных лиц, т. е. осуществление ими полномочий на добровольных, общественных началах. Представляется, что для формирования правовой модели, при которой деятельность доверенных лиц будет выступать в качестве направления исполнения предвыборной программы Президента Российской Федерации, сферой коммуникационного посредничества между ним и обществом, подобные основания необходимы, пусть и в минимальном объеме.

Итак, полагаем, что в России положено начало для становления нового социального института доверенных лиц Президента Российской Федерации. При этом какого-либо правового регулирования статуса доверенных лиц главы государства в настоящее время не существует. Дан-

¹⁷ Официальный сайт Общероссийского народного фронта.
URL: <http://onf.ru/structure/documents/ustav/> (дата обр.: 18.06.2013)

ный институт нельзя рассматривать и как производный от правового статуса доверенных лиц кандидата на должность Президента Российской Федерации (несмотря на то, что речь фактически идет о тех же людях).

Стремление отказа от чрезмерной бюрократизации института доверенных лиц главы государства позволяет предположить, что правовое регулирование либо будет осуществляться в рамках установления лишь наиболее общих основ деятельности, либо будет отсутствовать вовсе, и указанные лица останутся только социальным институтом – будут выступать в качестве добровольных помощников Президента Российской Федерации, без каких-либо юридически закрепленных полномочий. Чтобы выполнять определенную общественную работу, взаимодействовать с институтами гражданского общества, доверенным лицам в минимальной степени нужны указанные атрибуты. Однако законодательное регулирование, очерченное рамками закрепления общих основ их деятельности, в том числе основ агитационной деятельности, представляется вполне обоснованным и целесообразным.

Также, на наш взгляд, поведение каждого доверенного лица главы государства не должно идти вразрез с теми функциями, которые на него возложены в связи с обладанием данным социальным статусом. Если же происходит нечто подобное недавнему конфликту между представителями ОАО «Аэрофлот» и доверенным лицом Президента Российской Федерации Леонидом Якубовичем¹⁸, к доверенному лицу должны быть применены санкции в рамках реализации социальной ответственности (вплоть до лишения социального статуса).

Список литературы

1. *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. – М.: Норма, 2008. – С. 32–48.
2. *Иеринг Р.* Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. – М.: Статут, 2008. – С. 38.
3. Интернет-версия газеты «Ведомости». – URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/470701/front_v_storone_ot_kampanii (дата обр.: 18.06.2013)
4. Интернет-версия газеты «Волжская коммуна». – URL: <http://vkonline.ru/225806/article/institut-doverennyh-lic-putina-vojdets-v-narodnyj-front.html> (дата обр.: 04.01.2013)

¹⁸ См. Электронное периодическое издание «Лента ру». URL: <http://lenta.ru/news/2013/04/02/yakubovich/> (дата обр.: 07.04.2013)

5. Интернет-версия газеты «Известия». URL:<http://izvestia.ru/news/5412761> (дата обр.: 04.01.2013)
6. Интернет-портал «Российской газеты». – URL:<http://www.rg.ru/2012/12/09/doverennie-anons.html> (дата обр.: 04.01.2013)
7. *Исаков В.Б.* Правовая аналитика. – М.: ГУ-ВШЭ. 2011. – С. 8, 152–153.
8. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.
9. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 №19-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
11. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России от 18 января 2006 г. по делу № 66-Г05-16 // Консультант Плюс (дата обр.: 26.12.2012). – URL:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=28286;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=0C19C673E099638DF2169F90796BCF16>
12. Официальный сайт Общероссийского народного фронта. – URL:<http://onf.ru/structure/documents/ustav/> (дата обр.: 18.06.2013)
13. Официальный сайт Президента России. – URL:<http://президент.рф/news/17108> (дата обр.: 03.01.2013).
14. Официальный сайт Президента России. – URL:<http://президент.рф/news/17108> (дата обр.: 03.01.2013)
15. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации / под ред. С.В. Кабышева и Г.В. Минха. – М.: Формула права, 2005. – С. 36–37.
16. *Шкартан О.И.* Социология неравенства. Теория и реальность. – М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2012. – С. 54–55.
17. Электронное периодическое издание «Лента ру». – URL:
<http://lenta.ru/news/2013/04/02/yakubovich/> (дата обр.: 07.04.2013)

**Правовые основы и особенности реализации
населением муниципальных образований
форм непосредственной демократии**

В статье рассмотрены наиболее распространенные проблемы правового регулирования и практики реализации форм непосредственной демократии, предложены рекомендации для изменения конституционного законодательства с целью обеспечения учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления.

The article describes the most common problems of legal regulation and practice of implementation of the forms of direct democracy, make recommendations for change in the constitutional law to ensure approval of the population in decision-making bodies of local self-government.

Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, местный референдум, публичные слушания.

Key words: democracy, local governments, local referendum, public hearings.

Развитие гражданского общества и правового демократического государства в России невозможно без участия населения в принятии управленческих решений государственными органами и органами местного самоуправления. Согласно ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ России, выступая в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии с этим принципом народного суверенитета «все конституционные полномочия государственной и муниципальной власти в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю»¹. Основное предназначение местного самоуправления, которое заключается в максимальном приближении к населению и удовлетворении

© Савченко М. С., 2013

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 24.

его насущных интересов, предопределяет развитие форм непосредственной демократии.

Под формами непосредственной демократии понимаются «способы и средства непосредственного осуществления власти народом, главная цель которой – объединять свободную волю, мнение большинства, имеющего право участвовать в обсуждении и принимать решения по выносимым на повестку вопросам»². В зависимости от выполняемой формой непосредственного народовластия функции существует закрепленный механизм учета волеизъявления.

Формы непосредственной демократии, используемые в местном самоуправлении и позволяющие населению муниципальных образований высказывать свое мнение и участвовать в решении вопросов местного значения, определяются в ст. 22–33 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Закон № 131-ФЗ). К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления; другие формы.

Основываясь на теоретических конструкциях и учитывая нормативное закрепление, остановимся подробнее на характеристике некоторых из этих форм и их регулировании в нормативных актах муниципальных образований на примере Краснодара. Такой анализ позволит оценить имеющийся опыт реализации форм непосредственной демократии на примере одного из городов юга России.

На первое место среди всех форм непосредственной демократии поставлен местный референдум. В то же время, в ходе реформы местного самоуправления были перераспределены полномочия уровней публичной власти по правовому регулированию вопросов подготовки и проведения местных референдумов. Такие полномочия отнесены к полномочиям субъ-

² Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. С. 7.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 25.12.2012 г.) // Рос. газета. 2003. 8 окт., 2012, 28 дек.

екта Российской Федерации, которые должны осуществляться через принятие законов субъектами Российской Федерации, а не уставами муниципальных образований. В новом законе Краснодарского края «О референдумах в Краснодарском крае»⁴ совмещены регламенты проведения референдумов как краевого, так и муниципального уровня. Закон регламентирует порядок выдвижения инициативы проведения референдума, регистрации инициативной группы, сбора подписей граждан в поддержку инициативы проведения референдума, его назначения, агитации, проведения голосования и определения итогов референдума. В качестве одного из основных отличий концепции нового закона от концепций предыдущих редакций законов о референдумах в Краснодарском крае следует отметить введение института «иных групп референдума», обладающих равными правами с инициативной группой по проведению референдума и создаваемых в том числе для агитации против проведения референдума, против участия в референдуме, против вопросов, выносимых на референдум.

Новой формой непосредственной демократии является голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Голосование по отзыву проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения местного референдума. Основания и процедуру отзыва выборных лиц законодатель обязывает устанавливать в своих уставах муниципальные образования. Однако большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в своих уставах текста Закона № 131-ФЗ, в котором упоминается лишь одно основание ответственности – нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения. Так, например, в ст. 14 Устава Краснодара установлено, что основанием для отзыва депутата городской думы Краснодара является подтвержденное в судебном порядке неисполнение полномочий депутата, под которым понимается без уважительных причин систематическое (более двух раз подряд) непосещение заседаний городской думы Краснодара, неучастие в работе соответствующей комиссии (комитета), депутатских комиссий городской думы Краснодара⁵. Вместе с тем такие нарушения, как недобросовестное выполнение депутатских полномочий; отказ от ведения

⁴ О референдумах в Краснодарском крае: закон Краснодарского края № 606-КЗ от 23.06.2003 (с изм. от 03.02.2012) // Бюл. № 4(75). С. 11; № 5(181) С. 33.

⁵ Решение городской Думы Краснодара от 21.04.2011 №11 п.6 «О принятии Устава муниципального образования город Краснодар» // Краснодарские изв. 2011, 26 апр.

приема граждан; отказ от рассмотрения жалоб и обращений жителей муниципального образования, не включены в перечень оснований отзыва.

Основаниями для отзыва главы муниципального образования города Краснодара являются: 1) нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения; 2) неисполнение полномочий главы муниципального образования город Краснодар, под которым понимается систематическое без уважительных причин либо умышленное уклонение от осуществления своих полномочий, повлекшее нарушение прав и свобод граждан.

Абстрактность этих оснований делает практически невозможным вынесение судебного решения, констатирующего необходимый для отзыва юридический факт. Поскольку законодательно не определен круг лиц, имеющих право предъявлять иски о невыполнении полномочий депутата представительного органа или выборного должностного лица, то вызывает сомнение возможность суда реально определять характер невыполнения полномочий выборных лиц. Кроме того, крайне проблематичной представляется и реальная возможность проведения самого голосования по отзыву выборного лица, с учетом сложнейшей процедуры сбора подписей и проверки их действительности, назначения и финансирования голосования в установленные сроки.

Приведенные выше процедурные проблемы фактически лишают население возможности реализовать право на отзыв выборного должностного лица. В практике г. Краснодара отсутствуют случаи отзыва депутатов или главы города на основании голосования. В то же время необходимость отстранения может возникнуть. Такой случай имел место в сентябре 2004 г., когда глава муниципального образования Краснодара был отстранен от должности решением суда после возбуждения против него уголовного дела по ст. 286 УК РФ – «Превышение должностных полномочий». Этот случай наглядно продемонстрировал, что при возникновении необходимости досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица применяются способы, не связанные с голосованием населения. Все это свидетельствует о том, что институт отзыва выборных органов местного самоуправления слабо разработан в действующем законодательстве.

Рассмотренные формы являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Результат их реализации – принятие обязательного к исполнению публично-властного решения по вопросам местного значения. Другие формы, закрепленные в Законе

№ 131-ФЗ, являются формами участия населения в решении вопросов местного значения. Этими формами выявляются мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица.

Детально в Законе № 131-ФЗ регламентируется реализация такой формы, как территориальное общественное самоуправление (ТОС): определены территории, где может быть создано территориальное общественное самоуправление, порядок установления границ этих территорий, формы осуществления ТОС, порядок регистрации ТОС как юридического лица. К сожалению, в законе не определены формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, за исключением того, что последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов. Основные формы такого взаимодействия желательно установить на федеральном уровне, поскольку на уровне муниципального образования они не всегда определяются правильно. Так, в ст. 6 Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город Краснодар, принятом городской думой г. Краснодара 26.01.2006 г. закреплено, что органы местного самоуправления и органы ТОС определяют сферу совместной компетенции⁶. Но органы ТОС формируются иным способом, чем органы местного самоуправления, не обладают властными полномочиями и имеют лишь общественный характер. Следовательно, у этих органов не может быть совместной компетенции, которая заключается в том, что по вопросам, входящим в эту компетенцию, властные решения принимают оба субъекта.

Новой формой участия населения в решении вопросов местного значения являются публичные слушания, представляющие обязательную стадию обсуждения муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «это своего рода форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением»⁷. Публичные слушания проводятся в обязательном порядке перед принятием устава муниципального образования, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципальных образований и в ряде других случаев. Ре-

⁶ Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город Краснодар от 26.01.2006 (ред. от 22.03.2012) // Краснодарские изв., 2006. 29 янв.

⁷ Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2010. Т. 1. С. 422.

шение публичных слушаний имеет рекомендательный характер. Конституционная характеристика публичных слушаний дана КС РФ в Определении от 15.07.2010 г. № 931-О-О, где указывается, что целью публичных слушаний является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный характер; конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Одна из важных проблем правового регулирования публичных слушаний – определение количества жителей муниципального образования, инициирующих данную процедуру. Так, п. 2.2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании город Краснодар, установлено, что слушания могут быть назначены в зависимости от характера вопроса по инициативе не менее чем 1000 жителей, 500 жителей или по инициативе заинтересованных лиц⁸. Практика проведения публичных слушаний показывает, что требование 1000 подписей является неоправданно высоким.

Учитывая тот факт, что публичные слушания выступают формой участия населения в управлении общественными делами, логично было бы установить для органов местного самоуправления обязанность по рассмотрению решений, принятых на слушаниях и запрет принятия управленческого решения, против которого на публичных слушаниях высказалось более 50 % населения. Закрепление подобной меры создаст механизм учета мнения жителей в процессе осуществления местного самоуправления.

Порядок организации и проведения публичных слушаний должен определяться нормативным актом местного самоуправления, предусматривающим заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, ознакомление с проектом правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Следует отметить, что органы местного самоуправления очень редко используют данное федеральным законодательством право устанавливать дополнительные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, в Краснодаре муниципальными нормативными актами ни одна новая по отношению к Закону №131-ФЗ форма не введена.

⁸ Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании города Краснодара от 22.03.2007 (ред. от 22.03.2012) // Краснодарские изв., 2007. 05 апр.

Как очевидно из анализа нормативных документов, принятых органами местного самоуправления Краснодара, далеко не все процедуры непосредственной демократии являются действенными и создают условия для участия населения в осуществлении местного самоуправления. Задача органов местного самоуправления – создать достаточную правовую базу, для того чтобы население могло воспользоваться правом участвовать в решении вопросов местного значения. При этом механизм реализации этих форм должен быть действенным, чтобы не сложилась ситуация, когда формально порядок закреплен, а реализовать его на практике невозможно.

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. – М., 2010. – Т. 1. – С. 422.
2. *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России. – М., 2010. – С. 7.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. – М., 2011. – С. 24.
4. О референдумах в Краснодарском крае: закон Краснодарского края № 606-КЗ от 23.06.2003 (с изм. от 03.02.2012) // Бюл. № 4(75). – С. 11; № 5(181) – С. 33.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 25.12.2012 г.) // Рос. газета. 2003. 8 окт., 2012, 28 дек.
6. Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании города Краснодара от 22.03.2007 (ред. от 22.03.2012) // Краснодарские изв., 2007, 05 апр.
7. Положение о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город Краснодар от 26.01.2006 (ред. от 22.03.2012) // Краснодарские изв., 2006, 29 янв.
8. Решение городской Думы Краснодара от 21.04.2011 №11 п.6 «О принятии Устава муниципального образования город Краснодар» // Краснодарские изв. 2011, 26 апр.

**Правовое регулирование проведения выездных
и совместных парламентских слушаний палатами
Федерального Собрания Российской Федерации**

Парламентские слушания являются одной из основных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа. Исследование практики назначения и проведения парламентских слушаний позволяет разграничить их на определенные виды. В частности, в статье рассматриваются особенности правового регулирования выездных и совместных парламентских слушаний как особых видов данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа.

Parliamentary hearings are of basic organizational and legal forms of the legislative (representative) body. Researching of practice of parliamentary hearings appointment and holding allows to differentiate them on several types. In particular, the features of legal regulation of visiting parliamentary hearings and joint parliamentary hearings are discussed in this article like special types of this organizational and legal form of legislative (representative) body.

Ключевые слова: парламент, организационно-правовые формы деятельности парламента, парламентские слушания, виды слушаний.

Key words: parliament, organizational and legal forms of the parliament, parliamentary hearings, types of parliamentary hearings.

Развитие органов законодательной власти на современном этапе происходит под влиянием различных организационно-политических и социально-экономических факторов. Приоритетность направлений, в которых развивается деятельность законодательных (представительных) органов в государстве, предопределена тем, что результатом этой деятельности становятся законы – правовые акты высшей юридической силы. Следовательно, она должна быть не только четко регламентирована на всех этапах осуществления, но и эффективно организована, т. е. необходи-

мо нормативное закрепление и реальное существование на практике системы организационно-правовых форм, позволяющих реализовывать вопросы, входящие в предметы ведения и полномочия органа.

К числу наиболее эффективных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа, без сомнения, относятся парламентские слушания, предусмотренные ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации¹. На федеральном уровне парламентские слушания проводятся в соответствии с регламентами палат Федерального Собрания РФ. На уровне субъектов Российской Федерации слушания проводятся в соответствии с ч. 6 ст. 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и региональным законодательством. Следовательно, парламентские слушания представляют собой самостоятельную, урегулированную нормами права, организационно-правовую форму деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти и его палат.

Анализ практики назначения и проведения парламентских слушаний свидетельствует об их многообразии, а многолетний опыт их проведения федеральными и региональными законодательными (представительными) органами позволяет выделить различные виды данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации.

Поскольку основной целью парламентских слушаний является публичное выявление мнения участников слушаний по вопросам, имеющим общественное и государственное значение, формой их проведения является обсуждение. В соответствии со ст. 62 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³ на парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, отнесенные к ведению Государственной Думы. В процессе проведения парламентских слушаний их участники высказывают собственное мнение по обсуждаемым вопросам, предлагают пу-

¹ Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г., (в ред. от 30.12.2008) // Рос. газета. 2009. 21 янв.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 г. (в ред. от 02.05.2012 г.) // Рос. газета. 1999. 19 окт.; 2012. 4 мая.

³ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22 янв. 1998 г., с изм. и доп. от 25 янв. 2013 г. // СЗ РФ, 2013. № 5. Ст. 331.

ти решения проблем, критикуют позиции оппонентов, используют веские аргументы для защиты собственного мнения. Этот существенный признак данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа позволил нам выделить такие виды парламентских слушаний, как выездные и совместные.

Выездные парламентские слушания являются достаточно редким видом, проводятся не в залах законодательного (представительного) органа, а непосредственно на территории того объекта, проблемы деятельности которого становятся предметом обсуждения. С точки зрения эффективности выездные парламентские слушания заслуживают высокой оценки: во-первых, наглядные доказательства существующей проблемы повышают заинтересованность депутатов и приглашенных на слушания лиц; во-вторых, выездной характер позволяет участникам сконцентрироваться на определенном вопросе, что приводит к более взвешенному анализу данных и принятию эффективного решения. «Выездные парламентские слушания стали своеобразной традицией в работе Комитета. Обсуждение важнейших налоговых и бюджетных нормативов, связанных с местным самоуправлением, и межбюджетных отношений регулярно проходит в различных городах России. Делается это для того, чтобы лучше понять потребности и возможности местной специфики и протестировать, как будет работать тот или иной норматив в стране. Так, к примеру, о проблемах перехода субъектов РФ на трехлетний бюджет говорилось на семинарах в Астрахани, Нальчике, Нижнем Новгороде⁴».

Государственная Дума Федерального Собрания РФ достаточно активно использует возможность проведения выездных парламентских слушаний, несмотря на то, что действующей редакцией регламента данный вид прямо не предусмотрен (возможность проведения парламентских слушаний за пределами Москвы была предусмотрена в исключительных случаях до 2004 г.⁵).

Впервые в истории Государственной Думы⁶ в формате видеотрансляции в залы пленарных заседаний законодательных органов 83 субъектов

⁴ Васильев Ю.В. Как разбогатеть муниципалитету? // Советник Президента: инф.-аналит. изд. 2008. № 60.

⁵ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22 янв. 1998 г., с изм. и доп. от 29.12.2003 г. // СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 331.

⁶ Проект по организации парламентских слушаний в режиме видеоконференции в 83 субъектах РФ стал лауреатом конкурса «Лучший ИТ-проект в госсекторе 2009», проведен-

Российской Федерации 21 мая 2009 г. проведены парламентские слушания «Законодательное обеспечение национальной образовательной стратегии – инициативы “Наша новая школа”»⁷. Эти парламентские слушания не являлись выездными в буквальном понимании, но режим видеотрансляции обеспечил реализацию всех преимуществ выездных слушаний.

Проведение выездных парламентских слушаний может быть организовано при содействии исполнительных органов государственной власти. Так, 29 мая 2012 г. Государственной Думой РФ на базе Российского университета Дружбы народов при содействии Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков были организованы парламентские слушания «О совершенствовании законодательства в сфере обеспечения безопасности граждан Российской Федерации и противодействия незаконному распространению наркотических средств и психотропных веществ»; 29.05.2012 г. Государственной Думой РФ при содействии Министерства обороны РФ в Государственном музее оружия г. Тулы проведены парламентские слушания «О проекте федерального закона “О государственном оборонном заказе”»⁸. 26 ноября 2010 г. впервые в истории Совета Федерации РФ были организованы выездные парламентские слушания «О законодательном обеспечении реализации Стратегии развития геологической отрасли до 2030 года»⁹, проведенные на базе Всероссийского научно-исследовательского геологического института имени А.П. Карпинского (Санкт-Петербург). Участники слушаний отмечали, что проводимые парламентские слушания имеют статус выездных¹⁰, несмотря на то что регламентом Совета Федерации РФ с февраля 2003 г. предусматривалась возможность проведения комитетами палаты выездных парламентских слушаний в субъектах Российской Федерации РФ¹¹.

К совместным парламентским слушаниям относятся парламентские слушания, организуемые и проводимые совместно несколькими комитетами палат Федерального Собрания РФ, а также парламентские слушания, в ходе которых реализуются межпарламентские связи.

ного агентством CNews Analytics в рамках подготовки ежегодного обзора «ИТ в органах государственной власти». URL: //http://www.dp.ru/a/2009/05/25/Teleport-Servis_obespech/.

⁷ URL://http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/site.xp/053048124053049057.html

⁸ URL://http://federal.polit.ru/govbody/gosduma/news/131301686/

⁹ URL://http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2010/11/item14764.html

¹⁰ URL://http://www.council.gov.ru/events/parliament/item/163/recommend.html

¹¹ О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ: постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 г., в ред. от 12.02.2003 г., 24.12.2004 г. URL://http://www.council.gov.ru

Парламентские слушания, организуемые несколькими комитетами, проводятся по вопросам, относящимся к профильной направленности двух и более комитетов. Сложность подготовки и проведения подобных организационных форм заключается в согласовании организационных мероприятий представителями комитетов и выработке единого порядка проводимых слушаний. Однако результативность совместных слушаний достаточно высокая, так как вопрос, выносимый на парламентские слушания, обсуждается комплексно и с различных позиций.

Практика парламентской деятельности свидетельствует о тенденции к увеличению количества данного вида слушаний. Так, 28 ноября 2002 г. в здании нижней палаты российского парламента впервые были проведены парламентские слушания, организаторами которых выступили Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, Комитет Совета Федерации по Федерации и региональной политике: «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения». Внесение изменений в регламент Совета Федерации РФ в конце 2002 г. о возможности проведения парламентских слушаний Советом Федерации РФ совместно с комитетами Государственной Думы РФ, парламентами иностранных государств¹² явилось правовой основой для развития этого вида организационно-правовой формы деятельности парламента. С 2004 г. члены Совета Федерации РФ участвовали уже в каждых третьих парламентских слушаниях, организованных Государственной Думой РФ. В слушаниях «О едином государственном экзамене» (29.11.2005 г.) соорганизаторами выступили и Комитет Государственной Думы по образованию и науке, и Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии. Приведенные примеры подтверждают возможность расширения форм совместной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации в целях реализации предметов ведения и полномочий, при решении актуальных вопросов внутренней и внешней политики России в целях совершенствования законодательной базы и стабилизации

¹² О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ: постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002г., в ред. от 11.12.2002 г. URL:// <http://www.council.gov.ru>

экономической, политической и социальной обстановки в Российской Федерации в целом и в субъектах РФ¹³.

Совместные парламентские слушания, в ходе которых реализуются межпарламентские связи, направлены на обсуждение законодательными (представительными) органами различных государств актуальных вопросов внешней политики с целью достижения двух- и многосторонних договоренностей. Так, например, парламентские слушания «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы», проведенные 5 марта 2003 г., инициатором которых выступали Межпарламентская ассамблея Евразийского экономического сообщества и Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, были направлены на расширение межгосударственного сотрудничества в странах Евразийского экономического сообщества. Обсуждение в ходе проведения парламентских слушаний вопросов межгосударственного сотрудничества позволило говорить «о новой форме взаимодействия парламентариев пяти стран¹⁴». Вопросы, связанные с формированием таможенного союза, унификацией внешнеторгового и таможенного законодательства, обсуждались на парламентских слушаниях «Вопросы сближения таможенных законодательств государств – членов ЕврАзЭС: опыт, проблемы, перспективы¹⁵», проведенных 16 ноября 2005 г. при участии депутатов парламентов государств – членов Евразийского экономического сообщества, представителей министерств, ведомств и таможенных служб. Вопросы унификации законодательства Евразийского экономического сообщества в различных областях обсуждались на парламентских слушаниях «О согласованной агропромышленной политике государств – членов Евразийского экономического сообщества¹⁶» (проведены 24.11.2008 г.), «О формировании общего энергетического рынка государств – членов ЕврАзЭС¹⁷» (проведены 01.12.2009 г.), организатором которых выступала Межпарламентская ассамблея ЕврАзЭС.

¹³ С 2007 г. два и более комитета обеих палат парламента являлись соорганизаторами каждых вторых проводимых Государственной Думой РФ парламентских слушаний.

¹⁴ *Торопыгин А. В.* Межпарламентские слушания «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы» // Проблемы современной экономики: евразийский междунар. науч.-аналит. журн. – 2003. – № 1 (5).

¹⁵ ria.gov.ru/politics/20051108/42020729.html

¹⁶ Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС «Евразийская интеграция: экономика, право, политика»/<http://www.ipaeurasec.org/events/>

¹⁷ [URL://http://nw.ria.ru/society/20091130/81812160-print.html](http://nw.ria.ru/society/20091130/81812160-print.html)

[URL: http://house.gov.by/index.php/1003,22949,1,,0,,0.html](http://house.gov.by/index.php/1003,22949,1,,0,,0.html)

Исследование выездных и совместных парламентских слушаний как особых видов данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа позволило нам выявить особенности правового регулирования назначения и проведения последних палатами Федерального Собрания РФ, а также определить направления дальнейшего целенаправленного совершенствования данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа в целях повышения ее эффективности.

Выездные парламентские слушания являются эффективной формой всестороннего и публичного обсуждения общественно и государственно значимых вопросов, находящихся в ведении палат Федерального Собрания РФ, и проводятся непосредственно на территории того объекта, проблемы которого являются предметом слушаний. Однако существуют значительные пробелы в правовом регулировании данного вида парламентских слушаний. В этой связи нами предлагается закрепить в нормах регламента Государственной Думы РФ право комитетов палаты инициировать и проводить выездные парламентские слушания в органах государственной власти как федерального уровня, так и в субъектах России.

Конституция Российской Федерации содержит исчерпывающий перечень вопросов, по которым могут проводиться совместные заседания палат. Возможность совместного проведения других организационно-правовых форм деятельности, в том числе совместных парламентских слушаний, проводимых палатами Федерального Собрания также предусмотрена Регламентом Совета Федерации РФ. Нами предлагается также включить в число полномочий постоянных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания РФ право инициирования и проведения совместных парламентских слушаний по вопросам их профильной направленности, в том числе реализующих межпарламентские связи.

Список литературы

1. *Васильев Ю.В.* Как разбогатеть муниципалитету? // Советник Президента: инф.-аналит. изд. – 2008. – № 60.
2. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г., (в ред. от 30.12.2008) // Рос. газета. – 2009. – 21 янв.
3. Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС «Евразийская интеграция: экономика, право, политика». – URL://<http://www.ipaeurasec.org/events/>

4. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 22 янв. 1998 г., с изм. и доп. от 25 янв. 2013 г. // СЗ РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 331.

5. О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ: постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 г., в ред. от 12.02.2003 г., 24.12.2004 г. – URL://<http://www.council.gov.ru>

6. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон № 184-ФЗ от 6 окт. 1999 г. (в ред. от 02.05.2012 г.) // Рос. газета. – 1999. – 19 окт.; 2012. – 4 мая.

7. *Торопыгин А. В.* Межпарламентские слушания «Межрегиональное и приграничное сотрудничество в Евразийском экономическом сообществе: состояние и перспективы» // Проблемы современной экономики: евразийский междунар. науч.-аналит. журн. – 2003. – № 1 (5).

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.1

Н. А. Грешнова

Формы закрепления принципа состязательности в уголовном процессе

В статье говорится о формах внутреннего закрепления принципа состязательности в уголовном процессе, распространении данного принципа на судебную и досудебную стадии уголовного процесса и проблемах, возникающих в процессе реализации принципа на практике. Рассмотрены основные императивы принципа состязательности в уголовном процессе.

The paper presents the shape of the internal consolidation of the adversarial principle in the criminal process, the distribution of the principle of judicial and pre-trial stage of the criminal process and the problems encountered in the process of implementation of the principle in practice. There also the basic imperatives of the adversarial principle in criminal proceedings.

Ключевые слова: уголовный процесс, состязательность, принцип состязательности, судопроизводство, формы законодательного закрепления.

Key words: criminal process, the adversarial principle, adversarial of proceedings, the form of legislative consolidation.

В целях укрепления позиции судебной власти в системе органов государственной власти и приумножения ее авторитета, все большее внимание в теории права уделяется разработкам основополагающих принципов, на которых строится процессуальная деятельность судов.

Именно реализация указанных принципов является необходимым условием демократического судопроизводства. Закрепление в Конституции Российской Федерации ряда основных судостроительных и судопроизводственных принципов права свидетельствует об их особой важности, а также позволяет говорить об их общеобязательности и необхо-

димости применения вне зависимости от конкретизации в отраслевых кодексах и законах.

Так, ст. 123 Конституции РФ установлено, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Анализ положений данной статьи позволяет говорить о том, что данный принцип должен распространяться, в том числе и на уголовный процесс, об этом свидетельствуют и положения статей Уголовно-процессуального кодекса РФ.

В ч. 1 ст. 15 УПК РФ указывается, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон. При этом форма внутреннего закрепления данного принципа отличается от аналогичной формы, содержащейся в Конституции. В отличие от Конституции УПК РФ говорит только о состязательности сторон, не указывая на их равноправие.

Вместе с тем ч. 4 ст. 15 УПК РФ указывает на то, что стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. И в этой связи перед исследователями возникает еще один вопрос: распространяется ли действие принципа состязательности только на судебную стадию уголовного процесса или же на все его стадии?

В действующем законодательстве отсутствует единое понятие судопроизводства, однако анализ положений ст. 118 Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что судопроизводство есть форма осуществления судебной власти.

Вместе с тем российский уголовный процесс имеет четкое разделение на досудебную и судебную стадии. Анализ положений действующего УПК РФ позволяет говорить о распространении действия принципа состязательности, в отличие от принципа равноправия сторон, на все стадии уголовного процесса¹.

Несмотря на это, многие ученые все же отмечают несоответствие содержания ч. 3 ст. 123 Конституции РФ применительно к уголовному процессу, полагая, что было бы уместным закрепить данную норму в главе VII «Судебная власть», где отсутствует норма, закрепляющая действие принципа состязательности и на стадии предварительного расследования².

¹ См.: п. 56 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ от 24.12.2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2000 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3, 4, 5 ст. 377 УПК РСФСФ в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Струбайло // СЗ РФ. 2000 г. № 8. Ст. 991.

² *Божьев В.П.* «Тихая революция» Конституционного Суда в уголовном процессе Российской Федерации // Рос. юстиция. 2000. № 10. С. 9; *Давлетов А.* Проблема состязательности решена в УПК неудачно // Рос. юстиция. 2003. № 8. С. 13–14; *Куцова Э.Ф.* Уго-

Другие исследователи говорят о том, что уголовное судопроизводство имеет свое понятие, не совпадающее с общеправовым и резко отличающееся от гражданского, арбитражного, административного и конституционного судопроизводства. Кроме того, распространение принципа состязательности на досудебную стадию не соответствует историческому типу уголовного процесса России, делая его схожим с англо-саксонской правовой системой³.

В связи с этим И.Л. Петрухин предлагает введение следующих изменений в уголовный процесс: уравнивание процессуальных возможностей обвинения и защиты путем законодательного закрепления адвокатского расследования с последующим приобщением к уголовному делу таких доказательств в обязательном порядке; разрешение обжалования действий (бездействий) следственных органов с обязательным удовлетворением подобных ходатайств со стороны защиты.

Конечно, возникают сомнения относительно воплощения в жизнь подобных радикальных преобразований уголовного судопроизводства, даже несмотря на обоснование назревшей проблемы⁴.

В виду особого предмета уголовного процессуального права принцип состязательности в нем имеет свои отличительные особенности. Говоря о форме закрепления принципа состязательности в уголовном процессе, можно выделить следующие его императивы:

1. Разделение в рамках рассмотрения уголовного дела процессуальных функций защиты и обвинения, отсутствие возможности их осуществления одним и тем же органом или должностным лицом.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ указывает, что сторону обвинения представляют прокурор и иные участники уголовного судопроизводства, сторону защиты – подозреваемый (обвиняемый), защитник, иные участники уголовного судопроизводства.

При этом в постановлении Конституционного Суда РФ № 13-П от 29.06.04 г. сказано, что в ходе осуществления функции уголовного преследования по делам публичного или частно-публичного обвинения, долж-

ловный процесс России: истина и состязательность // Законодательство 2002. № 9. С. 77–78; Шейфер С.А. Роль защиты в формировании доказательственной базы по уголовному делу // Гос-во и право. 2006. № 7. С. 64.

³ Галоганов Е.А. Понятие и место процессуального принципа состязательности в системе принципов судопроизводства // Право и жизнь. 2009. № 131(5) // Электр. ресурс. URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n131.aspx>. (дата обр.: 06.05.2013).

⁴ Петрухин И.Л. От инквизиции к состязательности // Гос-во и право. 2003. № 7. С. 31.

ностные лица, поддерживающие сторону обвинения, должны руководствоваться Уголовно-процессуальным кодексом РФ в рамках предусмотренного им порядка уголовного судопроизводства, подчиняясь назначению, базовым принципам и императивам уголовного процесса. Кроме того, указанные должностные лица обязаны использовать все доступные и имеющиеся в их распоряжении средства с целью обеспечения и гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, в качестве основополагающего принципа руководствоваться презумпцией невиновности, обеспечивать лицам, в отношении которых ведется уголовное преследование, право на защиту и защитника, принимать все процессуальные решения, исходя из требований законности, обоснованности и мотивированности, что дает основания говорить о том, что обвинение может быть признано обоснованным только в том случае, если все доводы противоположной стороны были надлежащим образом приняты, исследованы и признаны необоснованными. В ч. 2 ст. 15 Уголовно-процессуального кодекса, равно как и в других положениях УПК РФ содержатся нормы о том, что функции обвинения и защиты не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо, не свидетельствующие об обратном.

Таким образом, можно говорить о том, что положения ч. 2 ст. 15 УПК РФ не идут вразрез с необходимостью использования должностными лицами в рамках уголовного процесса всей совокупности установленных Конституцией РФ, УПК РФ и иными нормативно-правовыми актами мер по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках уголовного судопроизводства. Осуществление указанными лицами своей процессуальной функции именно в таком объеме, гарантируемое особым процессуальным статусом и полномочиями прокурора, следователя, дознавателя, а также наличием судебного контроля в отношении их действий и решений, включая контроль со стороны апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, обеспечивает в рамках уголовного судопроизводства выполнение государством своей обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, их обеспечению правосудием⁵.

⁵ См.: ст. 2, 18 Конституции Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с учетом поправок от 30 дек. 2008 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. № 273; см. напр.: *Химичева О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: моногр. М., 2004. С. 116–117.

Несмотря на законодательное разделение функций обвинения и защиты, в виду их неравноправия на досудебной стадии, главные различия проявляются в полномочиях на доказывание своей позиции по делу.

В ч. 1 ст. 86 УПК РФ указывается, что собирание доказательств осуществляется в ходе уголовного судопроизводства дознавателем, следователем, прокурором и судом путем производства следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ. Одновременно с этим, согласно ч. 2 ст. 86 УПК РФ подозреваемый, обвиняемый, а также потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители вправе собирать и представлять письменные документы и предметы для приобщения их к уголовному делу в качестве доказательств.

При этом, какими именно полномочиями должна обладать сторона защиты конкретизируется, только лишь для защитника в ч. 3 указанной статьи, где говорится о том, что защитник вправе собирать доказательства путем получения предметов, документов и иных сведений, опроса лиц с их согласия, истребования справок, характеристик, иных документов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, которые обязаны предоставлять запрашиваемые документы или их копии. Обладают ли иные лица, перечисленные в ч. 2 ст. 86 УПК РФ аналогичными полномочиями, законодательно не установлено.

Кроме того, в ст. 74 УПК РФ установлено, что именно может являться доказательством по уголовному делу, а также указаны источники получения этих доказательств. Однако данный перечень в полной мере не соотносится с полномочиями, названными в ч. 3 ст. 86 УПК РФ, что ставит под сомнение у стороны защиты вопрос о допустимости доказательств, полученных в рамках осуществления данных полномочий.

В связи с этим можно говорить о том, что одно лишь разделение обвинительной и защитной функции сторон без должного урегулирования их полномочий по сбору доказательств не может в полной мере обеспечить действие принципа состязательности на досудебной стадии уголовного процесса.

2. Наличие равных полномочий на исследование полученных доказательств.

3. Равенство перед судом противостоящих друг другу представителей обвинения и защиты в правах на заявление ходатайств и отводов, сбор, представление и исследование доказательств, совершения иных действий, необходимых для рассмотрения и разрешения уголовного дела. Данный

элемент принципа состязательности является на наш взгляд основным. Действительно, основной возможностью каким-либо образом обеспечить охрану и восстановление своих интересов для стороны защиты является именно заявление ходатайств. Ввиду ограниченности возможностей получения доказательств по делу, сторона защиты вправе путем заявления ходатайств сформировать доказательственную базу своей позиции.

4. Суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или на стороне защиты⁶. Данное положение указывает на то, что суд не обладает полномочиями по возбуждению уголовного дела, является беспристрастным арбитром, подчиняется только закону, его действия не могут быть поставлены в зависимость от деятельности сторон.

5. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и реализации предоставленных им прав, а также разрешает уголовное дело.

Помимо обозначения принципа, термин «состязательность» также используется для указания на форму уголовного судопроизводства. Состязательная форма уголовного процесса является общим понятием, отражающим характеристику уголовного судопроизводства в целом, либо отдельных его стадий, а также равенство сторон в процессе.

Подводя итог, необходимо отметить, что законодательное закрепление принципа состязательности в многочисленных нормативных актах, его обеспечение юридическими гарантиями, такими как отвод судей, переводчиков, экспертов, приостановление производства по делу и т. д., не может гарантировать его беспрекословную реализацию на практике.

По мнению практикующих юристов, принцип состязательности обеспечивается в полной мере только при условии усиления судебной власти⁷. Эта мера необходима для безоговорочного соблюдения закона всеми участвующими в деле лицами.

⁶ См. напр: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2000 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда РФ // СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 611; Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1996 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ст. 418 УПК РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края // СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5679.

⁷ См.: *Баткалова Г.М.* О реализации принципа состязательности в гражданском судопроизводстве // Электр. ресурс. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31126942. (Дата обр.: 08.05.2013 г.)

Список литературы

1. *Баткалова Г.М.* О реализации принципа состязательности в гражданском судопроизводстве // Электр. ресурс. – URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31126942. (Дата обр.: 08.05.2013 г.)
2. *Божьев В.П.* «Тихая революция» Конституционного Суда в уголовном процессе Российской Федерации // Рос. юстиция. – 2000. – № 10. – С. 9.
3. *Галоганов Е.А.* Понятие и место процессуального принципа состязательности в системе принципов судопроизводства // Право и жизнь. – 2009. – № 131(5) // Электр. ресурс. – URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n131.aspx>. (дата обр.: 06.05.2013).
4. *Давлетов А.* Проблема состязательности решена в УПК неудачно // Рос. юстиция. – 2003. – № 8. – С. 13–14.
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г., с учетом поправок от 30 дек. 2008 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 дек. – № 273.
6. *Куцова Э.Ф.* Уголовный процесс России: истина и состязательность // Законодательство. – 2002. – № 9. – С. 77–78.
7. *Петрухин И.Л.* От инквизиции к состязательности // Гос-во и право. – 2003. – № 7. – С. 31.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2000 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3, 4, 5 ст. 377 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Струбайло // СЗ РФ. – 2000. – № 8. – Ст. 991.
9. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ от 24.12.2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
10. *Химичева О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: моногр. – М., 2004. – С. 116–117.
11. *Шейфер С.А.* Роль защиты в формировании доказательственной базы по уголовному делу // Гос-во и право. – 2006. – № 7. – С. 64.

Общественная опасность преступлений в сфере медицинского страхования

Мошенничество является наиболее распространенным посягательством в сфере медицинского страхования. Совершение таких преступлений в современных условиях требует со стороны государства адекватных уголовно-правовых мер воздействия. В статье раскрывается общественная опасность преступлений в сфере медицинского страхования.

Fraud is one of the most common attacks in the area of health insurance. Such offenses in modern conditions require the state of adequate penal interventions. The article reveals the social danger of crimes in the area of health insurance.

Ключевые слова: общественная опасность, медицина, страхование, уголовное право, страховое мошенничество.

Key words: social danger, medicine, insurance, criminal law, insurance fraud.

Мошенничество – одно из наиболее распространенных посягательств в различных сферах экономической деятельности. В соответствии со ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее-УК РФ), мошенничеством признаётся хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием.

Совершение таких преступлений в современных условиях требует со стороны государства адекватных уголовно-правовых мер воздействия, в то время как ранее закрепленный в Уголовном кодексе Российской Федерации состав мошенничества не в полной мере учитывал особенности тех или иных экономических отношений, а также не позволял обеспечить на должном уровне защиту интересов лиц, пострадавших от мошеннических действий. В связи с этим Федеральным законом № 207-ФЗ от 29 ноября 2012 г. «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены

изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации в части, касающейся квалифицированных составов мошенничества.

В частности, установлено, что в случае осуждения к лишению свободы за совершение мошенничества, совершённого лицом с использованием своего служебного положения, а также в крупном размере, такому лицу может быть назначено дополнительное наказание в виде штрафа в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев.

Статьёй 159.5 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за мошенничество в сфере страхования, т. е. хищение чужого имущества путем обмана относительно наступления страхового случая, а равно размера страхового возмещения, подлежащего выплате страхователю или иному лицу, в пользу которого заключен договор.

Вышеупомянутым законом внесены корреспондирующие изменения в ст. 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающую ответственность за мелкое хищение путем мошенничества, а также в ст. 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части, касающейся определения формы расследования и подследственности по новым составам преступлений. Закон вступил в силу с 10 декабря 2012 г.

Рассмотрим случаи проявления страхового мошенничества в медицине:

1. Мошеннические действия врачей и сотрудников медицинских учреждений могут проявляться в выставлении счетов за процедуры, которые фактически не проводились, в списании медикаментов, оформлении документов о посещении пациентом клиники.

Это мошенничество с использованием данных о застрахованных лицах. Данный способ мошенничества заключается в том, что мошенники, узнавая сведения о полисах медицинского страхования, предъявляют страховым компаниям счета за якобы проведенное лечение. Схемы такого мошенничества явно заимствуются из криминального опыта тех стран, где страховая медицина прошла более длительный путь развития, нежели в России. Так, в США двое выходцев из бывшего СССР организовали следующий бизнес: они купили несколько автофургонов и оборудовали там медицинские лаборатории у зданий оздоровительных клубов, где предлагали людям пройти бесплатное медицинское обследование в обмен на возможность выступить их представителями в страховых компаниях. Преступники действовали по всей стране, в результате их деятельности

1400 страховых компаний США оплатили более 50 млн долл. по фальшивым документам о травмах и проведенных медицинских процедурах¹.

2. Застрахованным назначают самое дорогое лечение, ненужные медикаменты, дорогостоящие обследования, без которых можно обойтись.

Сюда же следует отнести страховое мошенничество, связанное с реализацией фармацевтических препаратов. Указанный вид мошенничества характерен как для западных стран, так и для России. Приведем пример: в течение трех лет представители компании «AstraZeneca» предоставляли врачам бесплатные образцы лечебных препаратов собственного производства. Недобросовестные врачи, в свою очередь, прописывали их своим пациентам, а в счета за лечение, оплачиваемые страховыми компаниями, вписывали полную стоимость лекарств. Схема, придуманная специалистами «AstraZeneca», была незатейлива, но работала эффективно. Бесплатно поставляя свой препарат «Zoladex», они склоняли врачей-онкологов к тому, чтобы те прописывали его пациентам, страдающим от рака простаты. Таким образом, доктора получали прибыль от продажи «пробников», а «AstraZeneca» добивалась увеличения известности своей продукции. В результате расследования, проведенного департаментом юстиции США, двое терапевтов были признаны виновными в мошенничестве, а сама компания оштрафована на сумму в 354,9 млн долларов. По словам осужденных эскулапов, они пошли на незаконные действия, чтобы якобы окупить постоянно растущие расходы на лечение онкологических заболеваний².

3. Нередки случаи, когда здоровым людям ставят ложные диагнозы, вырезают несуществующие новообразования, депульпируют почти здоровые зубы.

Чтобы из пациента выкачать как можно больше денег, врачи идут на хитрость – приписывают несуществующие болезни. И огромные растраты – это еще не самый печальный исход, нередко такое лечение приводит к серьезным недугам, а то и к смерти. Сейчас, когда частные клиники практически на каждом шагу, огромное количество врачей пытается заработать на болезнях и страхах. Широко распространена практика так называемых «откатов» от аптек и лабораторий. За каждый оплаченный рецепт или пройденное медобследование доктор получает 5–20 % комиссионных. И значит, есть большой соблазн раз за разом гонять больных на сдачу анали-

¹ Алгазин А.И. Способы совершения мошенничества в сфере личного и медицинского страхования // Страхование сегодня. URL:<http://www.insur-info.ru>

² Там же.

зов, советовать дорогостоящие препараты. Ну а если болезни попросту нет? Для многих врачей и это не проблема³.

4. Мошенничество с использованием полиса страхования ответственности медицинского работника. Данный способ заключается в инсценировке страхового события, связанного с врачебной ошибкой, которая повлекла причинение вреда больному, пациенту клиники. В этом случае ущерб больному должна компенсировать страховая компания, в которой был заключен договор страхования профессиональной ответственности врача.

5. Действия, способствующие смерти застрахованного лица с целью получения страхового возмещения. В последнем случае вероятно квалификация, отличная от состава квалифицированного мошенничества.

Таким образом, во многих схемах мошенничества сами врачи без объективных оснований увеличивают счета за проведенные обследования и лечение, используют коррупционные схемы, что еще более подрывает авторитет российской медицины⁴.

Страховщики крайне редко идут на публичный конфликт с медучреждением и тем более доводят дело до уголовного преследования, но и такие прецеденты теперь есть.

Например, одна из московских страховых компаний столкнулась со следующим случаем мошенничества с медицинским страхованием со стороны лечебно-поликлинического учреждения: стоматологическая клиника в течение полугода выставляла страховщику счета, суммы которых существенно превышали стоимость медицинских услуг, реально оказанных застрахованным лицам, а также фальсифицировала акты об оказанных услугах, которых фактически не было. Счета выставлялись на застрахованных лиц, которые реально не обращались в стоматологическую клинику, осуществлялись приписки не оказанных пациентам медицинских услуг. Суд признал генерального директора клиники виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ «Мошенничество»⁵.

В свою очередь злоупотребления застрахованных лиц в медицинском страховании чаще всего связаны:

³ Врачи наживаются на лжедиагнозах. URL:<http://www.aferizm.ru/moshen/medicina/m-m...>

⁴ Варыгин А.Н., Червонных Е.В. Преступления, совершаемые в сфере здравоохранения, и их предупреждение: моногр. М.: Юрлитинформ, 2013. 200 с.

⁵ URL:<http://www.mrggroup.ru/docs/komitet/issled...>

1) с имитацией заболеваний (например, распространенное ныне явление – немотивированное обращение за помощью для получения инвалидности или оформления больничного листа⁶);

2) лечением лиц, не застрахованных по данному договору (сюда следует отнести мошенничество с использованием «семейного полиса». Этот вид мошенничества характерен только для страховых компаний, которые используют такой вид услуг, как «страховой полис на всю семью». Суть мошенничества заключается в том, что член семьи, у которого закончился лимит использования полиса, использует лимит другого члена семьи, у которого не было никаких заболеваний⁷);

3) получением услуг, не предусмотренных данным полисом.

В последнее время количество мошеннических действий в медстраховании увеличилось. В условиях продолжающегося экономического кризиса у многих людей просто не хватает средств на получение медпомощи, к тому же опытнее стали медики и застрахованные лица, которые знают, что нужно говорить при обращении в страховую компанию, чтобы получить услугу, не предусмотренную программой страхования.

Подделка подписи врача на рецепте и кража основного медицинского оборудования могут показаться несущественными, но если сложить все вместе, то ежегодные убытки измеряются миллиардами долларов, которые можно было бы потратить на помощь пациентам. Мошенничество принимает очень разные формы: от кражи инвалидной коляски до рэкета преступных организаций, занимающихся похищением информации о пациентах и созданием существующих только на бумаге компаний для выставления счетов страховым компаниям за оказанные пациентам фиктивные услуги.

По оценкам ВОЗ, ежегодные мировые расходы на здравоохранение составили 5,7 трлн долл. США (2008), при этом 7,29 % этой суммы (415 млрд долл.) теряется из-за мошенничества и медицинских ошибок⁸. Так, в США задержана банда мошенников, которые похищали деньги из фонда медицинского страхования Medicare. Врачи выписывали счета за услуги, которые на самом деле не оказывали, а страховые компании их

⁶ Цирер В. Медицинское страхование остается востребованным // URL:<http://www.insur-info.ru/interviews/698/>

⁷ Алгазин А.И. Способы совершения мошенничества в сфере личного и медицинского страхования // Страхование сегодня // URL:<http://www.insur-info.ru>

⁸ Мошенничество в здравоохранении: проблема глобального масштаба // URL:<http://www.who.int>

оплачивали. Медицинское обслуживание в США, по оценкам экспертов, самое дорогое в мире, поэтому такая схема приносила аферистам немалый доход. В общей сложности медработники украли почти 300 млн долл. Агенты министерства юстиции в течение дня предъявили обвинения 91 подозреваемому в мошенничестве и хищении денег из фонда медицинского страхования Medicare, который обслуживает небогатых американцев старше 65 лет и инвалидов. Генеральный прокурор США Эрик Холдер считает, что в общей сложности медицинские работники украли 295 млн долл.

За услуги, которых не оказывали, врачи-мошенники выписывали счета – но не пациенту, а государственному страховщику, системе Medicare. В Америке, где обычное УЗИ стоит примерно 500 долл., такая схема приносила баснословные прибыли. Эрик Холдер заявил что подозреваемые подрывали национальную систему здравоохранения. Но даже после их ареста проблема мошенничества в медицинской сфере США далека от решения⁹.

Общественная опасность страхового мошенничества в сфере медицины состоит в том, что: а) подрывается авторитет российской медицины; б) денежные средства, плавно перетекают в зарубежные клиники; в) процветает коррупция в медицине; г) подрываются устои государства, и социальный характер государства, провозглашенный в Конституции РФ, становится все более эфемерным.

Подведем некоторые итоги.

1. Ныне на рынке страхования ОМС (фонд обязательного медицинского страхования) соседствует с ДМС (фонд дополнительного медицинского страхования). Их сферы часто пересекаются. Зарубежный опыт подсказывает, что сферы приложения заботы этих двух фондов необходимо разделить: ОМС занимается страхованием беременных женщин, новорожденных детей, лиц пожилого возраста и инвалидов, а ДМС – работающего населения, оплата медицинских услуг которого происходит работодателем¹⁰.

2. Необходимо в комплексе с другими отраслями решать проблему страхового мошенничества в медицине, в том числе и с помощью налого-

⁹ Попов Е. В США арестована банда врачей-мошенников//Страховое обозрение. Ежемесячное обозрение потребителей страховых услуг. 2007. Февр.

¹⁰ Цирер В. Медицинское страхование остается востребованным // URL:<http://www.insur-info.ru/interviews/698/>

вого законодательства, в рамках которого следует ввести налоговое послабление для компаний, обеспечивающих сотрудников соцпакетами.

3. Следует активно использовать зарубежный опыт в борьбе со страховым мошенничеством в медицине. Так, например, Правительство Китая «пробовало целый ряд микромер» по борьбе с мошенничеством в области здравоохранения. Эти меры включают централизованное снабжение больниц лекарствами, что позволяет бороться с взятками врачей за рекомендации и продажу фармацевтической продукции. Как и во многих других странах, в Китае для мошенников предусмотрены строгие наказания. Это включает штрафы и, теоретически, временное исключение из списка одобренных поставщиков для служб медицинского страхования. Однако борьбе с мошенничеством мешает непрозрачность медицинской и финансовой информации¹¹. При создании надлежащих систем финансовой отчетности важную роль играют современные информационные технологии. Так, например, компьютерная программа, используемая провайдерами медицинских услуг в Норвегии, позволяет предотвратить мошеннические платежи еще до их выхода из системы¹².

Современное **состояние общественного здоровья Японии** характеризуется очень высокими показателями: ожидаемая продолжительность жизни – 80 лет (в России 60 лет) – самая высокая для развитых стран мира. Младенческая смертность – 4,4 случая на 1000 живорожденных – самая низкая в мире. Эти успехи обусловлены высоким уровнем организации *медицинского страхования* в Японии, основанной на национальной системе обязательного медицинского страхования. Высокая продолжительность жизни в стране заставила Министерство здравоохранения и благосостояния уделить особое внимание проблеме организации помощи и ухода на дому для пожилых людей. Важно подчеркнуть, что в Японии разные группы населения, независимо от уровня доходов, имеют одинаковую возможность получать медицинскую помощь. Врачи не только выписывают лекарства, но и обеспечивают ими пациентов. В результате страна занимает первое место в мире по потреблению медикаментов на душу населения.

¹¹ Мошенники в здравоохранении орудуют во всех странах // URL:<http://www.apteka.ua/article/117595/infoc.ru>

¹² Мошенничество в здравоохранении: проблема глобального масштаба // URL:<http://www.who.int>

Список литературы

1. *Алгазин А.И.* Способы совершения мошенничества в сфере личного и медицинского страхования // Страхование сегодня. – URL:<http://www.insur-info.ru>
2. *Варыгин А.Н., Червонных Е.В.* Преступления, совершаемые в сфере здравоохранения, и их предупреждение: моногр. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 200 с.
3. Врачи наживаются на лжедиагнозах. – URL:<http://www.aferizm.ru/moshen/medicina/m-m...>
4. Мошенники в здравоохранении орудуют во всех странах // URL:<http://www.apteka.ua/article/117595//infox.ru>
5. Мошенничество в здравоохранении: проблема глобального масштаба // URL:<http://www.who.int>
6. *Попов Е.* В США арестована банда врачей-мошенников//Страховое обозрение. Ежемесячное обозрение потребителей страховых услуг. – 2007. – Февр.
7. *Цирер В.* Медицинское страхование остается востребованным // URL:<http://www.insur-info.ru/interviews/698/>

**Уголовная ответственность за угон и хищения
транспортных средств: вопросы разграничения
и квалификации**

В статье рассматриваются проблемы квалификации хищений транспортных средств, их разграничение от неправомерного завладения автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (угон).

The article considers taking place both in theory and in practice, qualification problems of theft of vehicles, as well as to distinguish them from illegal occupation of automobile or other vehicle without theft (stealing).

Ключевые слова: уголовная ответственность, состав преступления, законодательство, норма, хищение, неправомерное завладение, транспортное средство.

Key words: criminal responsibility, corpus delicti, legislation, rule, theft, misappropriation, vehicle.

Среди основных факторов, препятствующих оптимизации позитивных государственных социально-экономических и политических реформ в нашей стране, – стабильно высокий криминогенный уровень, сохраняющийся в России последние десять лет, а также рост преступных деяний корыстной направленности. От эффективности решения проблем по противодействию преступности в значительной степени зависит качественно новый уровень поступательного развития нашего общества, построение демократического правового государства.

Охрана прав собственника является неременным приоритетным компонентом деятельности любого государства, в том числе и России. Стремление к формированию и развитию цивилизованных рыночных отношений значительным образом повышает значимость защиты интересов собственника от преступных посягательств. Особую тревогу в нашем обществе в последнее время вызывают преступления, связанные с угонами и хищениями транспортных средств.

Вместе с тем в следственно-судебной практике существуют сложности уголовно-правовой квалификации данных составов преступлений, что связано с отсутствием официального трактования некоторых спорных положений и норм об ответственности за угон и хищение транспортных средств. К сожалению, ныне действующее постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» не решает в полной мере вопросов правоприменительной практики.

Так, по мнению В.Н. Кудрявцева, для того чтобы правильно квалифицировать преступление, необходимо четко представлять себе разграничительные черты между смежными преступлениями, ибо разграничение преступления «есть обратная сторона квалификации»¹. Правильное разграничение смежных составов преступлений имеет большое значение, поскольку этим обеспечивается выполнение важнейших задач российского правосудия – применение наказания в строгом соответствии с законом.

Рассматривая элементы составов угона и хищения транспортных средств можно сделать вывод, что объект и предмет у этих преступлений единый.

Объективные признаки как угона без признаков хищения, так и хищения транспортного средства по существу также не различаются. Такие действия, как проникновение в гаражное помещение, использование специально приспособленных средств для вскрытия автомобиля или запуска двигателя, буксировка транспортного средства в безопасное место и другие не являются отличительными признаками при совершении хищения транспортного средства и часто встречаются при угонах без цели хищения. Началом того и другого преступления является незаконное изъятие имущества из правомерного владения. Оба деяния причиняют материальный ущерб владельцу транспортного средства. Отличие между ними проводится в зависимости от того, имеются или отсутствуют признаки безвозмездности изъятия и корыстной цели.

Хищение – это всегда безвозмездное изъятие имущества. Данный признак характеризуется двумя критериями. Во-первых, имущество изымается без предоставления ему соответствующего, во-вторых, изъятие

¹ Кудрявцев В.Н. Квалификации преступлений. М., 2004. С. 91.

осуществляется не на время, а навсегда, без намерения возвратить имущество собственнику.

В случае угона лицо тоже ничего не оставляет взамен транспортного средства, которым оно завладело. Однако завладение осуществляется лишь на определенное время, и субъект не намеревается навсегда обратить угнанное транспортное средство в свою пользу или в пользу других лиц. Другими словами, у него нет цели хищения. Следовательно, отсутствие цели хищения и намерений обратить транспортное средство в свою пользу либо в пользу других лиц навсегда, является обязательным условием при квалификации угона.

Мотивами угона могут служить корысть, месть, озорство, любознательность, желание добраться до определенного места, доставить груз, пренебрежение к общественным стандартам, этническая неприязнь, угон с целью совершения другого более тяжкого преступления и т. д. В таких случаях угонщик транспортного средства непременно после достижения поставленных целей оставляет его в каком-либо месте, а сам скрывается. Уголовно-правовая оценка таких угонов, как правило, трудностей не представляет.

При разграничении рассматриваемых составов преступлений, на наш взгляд, необходимо тщательно исследовать цели и мотивы угона транспортного средства и в зависимости от этого квалифицировать совершенное преступление. Так как умысел виновных по объективным признакам не всегда удастся установить, то субъект преступления, задержанный с личным, зная, что ответственность за завладение транспортным средством без цели хищения более мягкая, чем за хищение такового, пытается, как показывает следственно-судебная практика, сознательно ввести в заблуждение органы следствия и суда, поясняя, что его умысел был направлен не на хищение, а на временное завладение автотранспортом без цели его хищения. В таком случае важно установить, какими стремлениями руководствовалось лицо в момент совершения преступления.

В связи с вышеизложенным в целях устранения проблем при квалификации хищений и угонов транспортных средств предлагается дополнить Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» от 27 декабря 2002 г. разъяснениями вопросов разграничения хищений и угонов автотранспорта и правил квалификации этих преступлений.

Обращает на себя внимание и несообразность установленных наказаний за рассматриваемые преступления. Действующее законодательство

сблизило по своим характеристикам составы простой кражи и угона без квалифицирующих признаков, а также предусмотренные за их нарушение наказания. Однако санкции за квалифицированные виды угона автотранспорта ниже санкций, предусмотренных в квалифицированных видах грабежа и разбоя, где предмет данных преступлений будет являться автотранспорт. Между тем общественная опасность угонов, в особенности совершаемых с применением насилия, нисколько не меньше, чем в вышеуказанных преступлениях. Поэтому мы считаем целесообразным увеличить пределы допустимого назначения наказания за квалифицированные способы угона автотранспорта, в частности с применением насилия.

Можно согласиться с мнением А.М. Игнатова, который считает что «большой эффект в борьбе с угонами автотранспорта принесло бы не разграничение угона с целью хищения или без таковой, а установление более строгой ответственности за любой угон независимо от цели»².

Среди предложений научных и практических работников по решению проблемы борьбы с хищениями и угонами автотранспорта обращает на себя внимание подход Н.Н. Гагарина и В.Е. Приходько³. Анализируя общественные отношения, которым причиняется ущерб в результате неправомерного завладения автотранспортом, указанные авторы предлагают включить в УК РФ нормы о незаконном умышленном завладении транспортным средством (с целью его хищения или использования по своему усмотрению) в главу имущественных преступлений. Соответственно статью, предусматривающую ответственность за угон транспортного средства, они предлагают исключить. Однако с таким предложением трудно согласиться. Данные авторы предлагают в диспозиции одной нормы объединить два разных по степени общественной опасности деяния – хищение и неправомерное завладение без цели хищения. Предлагается установить, что степень общественной опасности хищений намного выше таких деяний, как неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством. Поэтому объединение в одной норме двух разных деяний, являющихся общими только по объекту и предмету посягательства, представляется не совсем правильным.

По нашему мнению, назрела необходимость включения в УК РФ новой специальной нормы, предусматривающей ответственность за хищение

² Курс российского уголовного права: учеб. для вузов: в 2 т. Т. 2. Особенная часть / под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. М., 2002. С. 248.

³ Гагарин Н.Н., Приходько В.Е. К проблеме борьбы с кражами и угонами автотранспортных средств / Раскрытие преступлений: состояние, проблемы, перспективы: материалы науч.-практ. семинара. М., 1993. С. 94–98.

автотранспорта. Необходимость в этом обуславливается тем, что транспортное средство как предмет преступления является специфическим. Автомобиль, а также любое механическое транспортное средство, представляет собой источник повышенной опасности. Кроме того, автотранспорт имеет статус ценного имущества. Стоимость любого похищенного транспортного средства всегда высока. Собственникам или иным владельцам в большинстве случаев наносится значительный или крупный материальный ущерб. Поэтому возникает необходимость о выделении состава преступления такого предмета хищения, как автотранспорт, в отдельную специальную норму, которая предусматривала бы ответственность за хищение автомобиля или иного транспортного средства ввиду особой ценности похищаемого предмета.

Аргументировать это предложение можно тем, что, например, в УК РФ предусмотрена ответственность за хищение предметов, имеющих особую ценность (ст. 164). В данной норме ответственность наступает за хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность. Здесь ценность предметов определяется с учетом значимости их для истории, науки, искусства и культуры. Однако следует отметить, что названные предметы и документы представляют собой имущество, которое в денежном выражении имеет соответствующую стоимость, причем весьма высокую. Именно по экономическому признаку предмета хищения законодатель выделил вышеуказанный состав преступления в специальную норму. По аналогии целесообразно, на наш взгляд, предусмотреть в УК РФ отдельную норму об ответственности за хищение транспортного средства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что норма, устанавливающая ответственность за хищение автотранспорта, должна существовать в Уголовном кодексе, несмотря на то, что данное деяние подпадает под действие общих норм, предусматривающих ответственность за хищение имущества. Мы считаем, что новая ст. 166-1 «Хищение автомобиля или иного транспортного средства» должна быть включена в гл. 21 «Преступления против собственности». В зависимости от формы хищения, размера причиненного вреда статья должна предусматривать квалифицированные и особо квалифицированные виды преступных деяний с соответствующими более строгими санкциями.

Реализация указанных предложений позволит улучшить деятельность правоохранительных органов в борьбе с угонами и хищениями транспортных средств.

Список литературы

1. Гагарин Н.Н., Приходько В.Е. К проблеме борьбы с кражами и угонами автотранспортных средств / Раскрытие преступлений: состояние, проблемы, перспективы: материалы науч.-практ. семинара. – М., 1993. – С. 94–98.
2. Кудрявцев В.Н. Квалификации преступлений. – М., 2004. – С. 91.
3. Курс российского уголовного права: учеб. для вузов: в 2 т. Т. 2. Особенная часть / под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. – М., 2002. – С. 248.

**Предмет уголовно-процессуального регулирования
как фактор, обуславливающий специфику
принудительных средств в уголовном процессе**

Исходя из общетеоретических представлений о структуре метода правового регулирования, а также специфики предмета уголовно-процессуального регулирования, в статье сформулировано определение одного из элементов метода правового регулирования и характера принудительных средств в уголовно-процессуальном праве.

On the basis of the General theoretical ideas about the structure of the method of legal regulation, as well as the specifics of regulation of criminal procedure, in the article formulated one of the elements of the definition of a method of legal regulation and the nature of the means of coercion in the criminal procedure law.

Ключевые слова: метод правового регулирования, государственное принуждение, материальное право, процессуальные отрасли, характер общественных отношений, санкции.

Key words: the method of legal regulation, state coercion, substantive law, law of procedure, the nature of social relations, sanctions, responsibility.

Уголовно-процессуальное право, имея в целом регулятивный характер, нуждается тем не менее в средствах охраны. Возможность негативных действий и поступков определяет необходимость специальных мер обеспечения требуемого поведения. Эти своеобразные средства составляют содержание одного из элементов метода правового регулирования.

В юридической литературе можно встретить различные формулировки указанной черты метода правового регулирования. Л.С. Явич считает, что эта черта метода заключается в способах защиты прав и средствах обеспечения исполнения обязанностей (исковой, административный и т. п.), средствах обеспечения установленных субъективных прав, характере

применяемых мер государственного принуждения¹. Авторы учебника «Общая теория права», названный элемент определяют как специфический характер санкций, способов и процедур их применения². Аналогичной позиции придерживается В.М. Горшенев, утверждающий, что в санкциях правовых норм наиболее полно присутствуют методы правового регулирования³.

Юридическую ответственность П.С. Элькинд называет в качестве самостоятельного компонента метода⁴. Как способ обеспечения субъективных прав и юридических обязанностей рассматривают данную черту И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин⁵.

В науке уголовного процесса вопрос о существовании процессуальной ответственности и ее содержании является дискуссионным. П.С. Элькинд уголовно-процессуальную ответственность усматривает: 1) в изменении меры пресечения на более строгую в случае нарушения ранее избранной; 2) в удалении подсудимого, нарушающего порядок судебного заседания, из зала суда⁶. Л.Б. Алексеева признает существование процессуальной ответственности с тем условием, что субъектами ее следует считать не только граждан, но и должностных лиц, и не ограничивать ее мерами чисто процессуального характера. Специфическими чертами процессуальной ответственности автор называет возможность применения правосоставительных санкций и мер ответственности за одно и то же правонарушение⁷.

Какое из высказанных мнений наиболее точно отражает сущность рассматриваемой черты метода правового регулирования? Правильно ответить на данный вопрос, на наш взгляд, возможно, исходя из общетеоре-

¹ Явич Л.С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Общие вопросы теории советского права / под общ. ред. С.Н. Братуся. С. 60; Он же. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 89; Он же. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. М., 1957. С. 55.

² Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1997. С. 186.

³ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в советском обществе. М., 1972. С.83.

⁴ Чечина Н.И., Элькинд П.С. Об уголовно-процессуальной и гражданской процессуальной ответственности // Сов. гос-во и право. 1973. № 8. С. 34; Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 94.

⁵ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С.179.

⁶ Элькинд П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. С.101.

⁷ Алексеева Л.Б. Принуждение и ответственность в механизме уголовно-процессуального регулирования // Вопр. борьбы с преступностью. Вып. 30. М., 1979. С. 89; Она же. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. М., 1979. С. 170.

тических положений о юридической ответственности, санкциях и принуждении, учитывая характер негативных действий, влекущих применение принудительных средств в уголовном процессе и обуславливающих их дифференциацию.

Под санкцией понимается нормативное определение мер государственного принуждения, применяемых в случае правонарушения и содержащих его итоговую оценку⁸. Санкция представляет собой часть нормы права, ее элемент. Санкция всегда предусматривает возможное последствие за неисполнение правовых предписаний, меры ответственности, которые могут применяться в случае правонарушения, а также карательную или восстановительную ответственность. Меры ответственности, таким образом, здесь находятся как бы в потенции. Санкция содержит угрозу применения соответствующих мер, тем самым оказывая превентивное воздействие на участников правоотношений⁹.

В литературе по уголовному процессу встречается и другое определение понятия «санкция». Например, как указание на неблагоприятные последствия, наступающие для субъекта процессуальных правоотношений при невыполнении либо ненадлежащем выполнении требований процессуальной нормы¹⁰. При таком подходе в качестве санкции рассматривается оставление заявления или жалобы без движения, если не выполнены все требования к их составлению и подаче¹¹. Вместе с тем, например, подача жалобы, не соответствующей установленной законом формы ничьих интересов, кроме самого лица, подающего жалобу, не нарушает и препятствий процессуальным отношениям не создает. Поэтому считать неблагоприятные последствия в данном случае восстановительной санкцией, думается, проблематично.

Юридическая ответственность рассматривается как заключительная стадия государственного принуждения к исполнению требований права, стадия реализации юридических санкций¹², применение их к конкретному

⁸ *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 7; Он же. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 12.

⁹ *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат. 1960. С. 505.

¹⁰ *Громов Н.А., Полунин С.А.* Санкции в уголовно-процессуальном праве России. М., 1998. С. 30.

¹¹ *Ветрова Г.Н.* Санкции в судебном праве. М., 1991. С. 26–27.

¹² *Самощенко И.С., Фарушкин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. С. 54.

лицу. Юридическая ответственность наступает лишь за правонарушение¹³. Меры юридической ответственности, возлагаемые на виновного в совершении правонарушения, связаны с причинением ему дополнительных правоограничений.

В юридической науке содержится большое число определений понятия принуждения. В зависимости от целей принуждения различаются его формы¹⁴. С точки зрения целей в уголовно-процессуальном праве принуждение представляет собой совокупность всех предусматриваемых нормами уголовно-процессуального права мер принудительного воздействия, призванных обеспечить исполнение обязанностей участниками процесса в ходе расследования и судебного рассмотрения уголовных дел и надлежащее выполнение задач уголовного судопроизводства¹⁵. Принуждение определяется как меры, которые по своему объективному содержанию представляют правовые ограничения, т. е. лишения личного, имущественного или организационного характера, применяемых уполномоченными органами государства¹⁶. В этом определении сконцентрированы наиболее существенные признаки, позволяющие судить, что понятие «принуждение» шире чем «ответственность» и «санкция». Любая санкция представляет собой указание на меры государственного принуждения, охраняющие нормы права от нарушения, но не всякая мера принуждения, осуществляемая органами государства, применяется на основе санкций¹⁷. Наиболее ярко это видно в уголовном процессе, где могут применяться меры принуждения, которые не являются юридической ответственностью, например меры пресечения.

Юридическая ответственность – не единственная мера государственного принуждения, поскольку принудительность есть объективное свойство права, и государственное принуждение преследует различные цели в процессе правового регулирования. Так, в уголовном праве помимо наказания, которое представляет собой юридическую ответственность, применяются специфические меры государственного принуждения:

¹³ *Ольков С.Г.* Уголовно-процессуальные правонарушения в российском судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 1993. С. 93, 157.

¹⁴ *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 14; *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. С. 47.

¹⁵ *Корнуков В.М.* Меры процессуального принуждения в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1978. С.7.

¹⁶ *Кудин Ф.М.* Принуждение в уголовном судопроизводстве. Красноярск, 1985. С.7; *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. С. 47.

¹⁷ *Лейст. О.Э.* Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 30.

медицинского характера, которые ставят целью излечение лиц и предупреждение совершения ими новых преступлений, и применение принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним (ст. 90, 91, 97–104 УК РФ). Процессуальные санкции и ответственность охватываются понятием принуждения, так как при применении каждой из них участники правоотношений претерпевают личные, имущественные, организационные лишения. Тем не менее, не все указанные средства возникают как реакция на правонарушение. Как было сказано ранее, санкция определяет лишь меры ответственности, которые могут быть применены к нарушителям правовой нормы. В то же время только санкция является юридическим основанием применения ответственности.

Уголовно-процессуальное принуждение как способ пресечения, предупреждения противоправного поведения и обеспечения получения необходимого доказательственного материала на определенных этапах развития процесса различался в соответствии с представлениями о значимости личности и ее правах в обществе. Отражением этих представлений, естественно, выступало уголовно-процессуальное законодательство.

Основанием применения процессуального принуждения являются имеющие юридическое (уголовно-процессуальное) значение обстоятельства в виде неправомерного поведения или возможности такого поведения¹⁸.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости использования для обозначения данного элемента метода такого понятия, которое в наибольшей степени позволяет раскрыть специфику данной черты метода. Универсальным с этих позиций представляется определение данного элемента как характера принуждения, применяемого в целях реализации норм уголовно-процессуального права.

Вся деятельность государственных органов, направленная на предотвращение и пресечение правонарушений, обеспечение прав и принудительное исполнение обязанностей, не выполненных добровольно, применение мер воздействия к нарушителям закона носит принудительный характер. Вместе с тем принудительные средства в уголовном процессе имеют определенную специфику, обусловленную предметом и задачами данной деятельности.

Совокупность уголовно-процессуальных способов обеспечения правоотношений образует охранительную подсистему уголовно-процессуального права. Способствуя реализации процессуальных интере-

¹⁸ Кудин Ф.М. Принуждение в уголовном судопроизводстве. С. 114.

сов субъектов, эти средства воздействуют на предмет – общественные отношения, связанные с реализацией материально-правовых интересов участников, нарушенных преступлением, а точнее, на часть предмета, содержание которой составляют негативные отношения, возникающие в процессе применения уголовно-процессуальных норм. Как уже отмечалось нами ранее, уголовно-процессуальное право направлено на позитивное регулирование общественных отношений. Необходимости в применении принудительных мер не возникает, когда в ходе процесса реализация уголовно-правового отношения, интересов участников уголовно-процессуального отношения не встречает препятствий. Применение же средств охраны обусловлено появлением в уголовном процессе негативных правоотношений, затрудняющих развитие правоприменительного процесса, препятствующих реализации его целей. Характер применяемых мер зависит не только от наличия, но главным образом, от природы негативных отношений, выступающих непосредственным объектом правоохраны¹⁹. Эти отношения могут возникать как в форме противодействия со стороны одних участников по отношению к другим, так и допущенными нарушениями закона со стороны правоприменителей. Негативные отношения в ходе процесса могут возникнуть между различными субъектами уголовно-процессуальной деятельности, могут быть свершившимся фактом или существуют в настоящем или возможно их появление в будущем.

Возможность появления таких отношений отчасти зависит от материального права. Совершая преступление, субъект в большинстве случаев изначально рассчитывает избежать уголовной ответственности. Конечно, не все преступления совершаются умышленно, может иметь место необходимая оборона, крайняя необходимость. Иногда преступление совершается с умыслом, но лицо раскаивается, способствует раскрытию преступления, возмещает вред и т. д. При таких обстоятельствах лицо добровольно вступает в правоотношения, не препятствует нормальному ходу судопроизводства, следовательно, негативные отношения не возникают, нет необходимости в использовании принуждения. Здесь следует оговориться, что поскольку совершение преступления само по себе свидетельствует об общественной опасности лица, совсем избежать принуждения в уголовно-процессуальной деятельности невозможно. Меры, применяемые к участникам процесса, не теряют своего принудительного свойства независимо от отношения принуждаемого лица к охранительной обязанности. Совер-

¹⁹ Кудин Ф.М. Принуждение в уголовном судопроизводстве. С. 29–33.

шено ли преступление в состоянии необходимой обороны, умышленно или по неосторожности, тем не менее в течение времени, требующегося компетентному органу государства для выяснения всех обстоятельств, лицо, совершившее преступление, должно находиться в его распоряжении. Однако конкретный вид принуждения всегда зависит от тяжести совершенного преступления и (или) свойств личности, которые имеют значение, например при рецидиве (ст. 18 УК РФ).

Таким образом, принудительные средства преследуют не столько карательные цели (что было бы менее эффективным и целесообразным), сколько устранение нарушений нормального хода правоприменительной деятельности, установленного порядка развития уголовно-процессуальных правоотношений или предотвращение возможности совершения действий, препятствующих реализации задач процесса²⁰.

Предмет правового регулирования отдельной отрасли права оказывает непосредственное влияние на специфику ее принудительных средств. Выявить эту зависимость возможно, сопоставляя виды принуждения: уголовно-процессуальное с уголовно-правовым, гражданско-процессуальным, административно-процессуальным. Принудительное воздействие различается в зависимости от того, является ли отрасль материальной или процессуальной. В частности, в процессуальном праве принуждение обеспечивает не только реализацию процессуально-правовых, но и материальных отношений. Средства уголовно-процессуального принуждения во многом сходны со средствами, применяемыми в гражданском процессе. Думается, сходство это обусловлено общностью назначения гражданско-правового и уголовно-процессуального регулирования – реализацией материально-правовых предписаний. Цели того и другого ограничиваются обеспечением правоприменительного процесса.

Однако главным критерием разграничения принуждения остается характер общественных отношений, подлежащих охране. Например, гражданскому процессу известны такие меры принуждения, как принудительный привод свидетеля в случае его повторной неявки в судебное заседание без уважительных причин (ч. 2 ст. 168 ГПК РФ), меры, применяемые к нарушителям порядка в судебном заседании в виде удаления из зала судебного заседания и т. д. (ст. 159 ГПК РФ). Одной из важных гарантий, обеспечивающих реальное исполнение будущего судебного решения в исковом производстве, является институт обеспечения иска. Меры по обеспечению

²⁰ Кудин Ф.М. Принуждение в уголовном судопроизводстве. С. 41–49.

печению иска направлены на реальное и полное восстановление имущественных прав граждан и юридических лиц. Эти меры состоят в первую очередь из наложения ареста на имущество, принадлежащее ответчику, запрещения ответчику совершать определенные действия, запрещения другим лицам совершать действия, касающиеся предмета спора, и др. (ст. 140 ГПК РФ). Очевидно, что вследствие несопоставимости двух предметов – разрешения спора о праве гражданском и привлечения лица к уголовной ответственности, несопоставима и острота принуждения. В первом случае меры в основном носят имущественный характер, во втором ограничивают свободу личности. В отличие от уголовного судопроизводства, где принудительные меры всегда применяются в связи с производством расследования или судебным разбирательством и требуют тщательного изучения целого ряда обстоятельств, гражданскому процессу известно, например, приказное производство (ст. 121–130 ГПК РФ). Судебный приказ выносится единолично судьей на основании заявления о взыскании денежных сумм или об истребовании движимого имущества от должника. Он является исполнительным документом.

Административно-процессуальное принуждение во многом сходно с уголовно-процессуальным, что обусловлено назначением процессуальных норм, которые создают условия для успешного осуществления материальной нормы²¹. Как и уголовно-процессуальное, административно-процессуальное принуждение применяется только в связи с совершением правонарушения. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях²² указал, что все принудительные меры преследуют обеспечительные цели. Закон предусматривает различные виды мер обеспечения: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, осмотр помещений, вещей и документов, изъятие вещей и документов и т. д. (ст. 27.1 КОАП РФ). Несмотря на более жесткий характер мер, действие тех из них, что связаны с ограничением свободы личности (административное задержание), не может продолжаться более 48 часов (ч. 3 ст. 27.5. КОАП РФ). Право применения административных мер возложено в основном на должностных лиц органов, уполномоченных осуществлять производство по делу: сотрудников органов внутренних дел, таможенных органов и т. д., в то время как

²¹ Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59.

²² Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (с изм. и доп. от 27 сентября 2005 г.) // СЗ РФ. 2002. №1 (ч. I). Ст. 1; СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 3986.

применение наиболее суровых мер уголовно-процессуального принуждения возложено исключительно на суд.

Применение более суровых мер принуждения в уголовно-процессуальном праве вызвано значимостью тех интересов, которым преступлением причинен вред.

Уголовно-правовое принуждение в качестве основного средства использует наказание. Оно всегда связано с карой, принудительным ограничением или лишением преступника важнейших благ, прав и интересов²³. Наказание, как и иные меры принудительного воздействия, не являющиеся наказанием (меры медицинского, воспитательного воздействия, состояние судимости после отбытия наказания, предполагающее ряд ограничений), назначается только по решению суда. Субъектами уголовно-правовых отношений являются лицо, совершившее преступление и государство, вследствие чего основным видом принуждения является наказание.

В уголовном процессе субъектный состав значительно шире и разнообразнее, характер совершаемых ими действий разнообразнее, вследствие чего применение, скажем, только карательных мер было бы нецелесообразно. В силу различных причин другие субъекты (потерпевшие, свидетели) совершают те или иные действия, препятствующие нормальному ходу процесса и затрудняющие реализацию интересов остальных участников. Принуждение, применяемое к иным участникам, носит менее жесткий характер, чем в сфере отношений обвиняемый (подозреваемый) – орган государства.

Таким образом, в отличие от уголовного права, где принуждение является средством реагирования государства на виновно совершенные деяния и выступает в большинстве случаев в форме карательной ответственности, в уголовном процессе карательные меры (в виде возложения дополнительных обязанностей) весьма ограничены.

Указанная особенность уголовно-процессуальных принудительных средств связана и с тем, что большинство нарушений нормального хода правоприменительной деятельности является следствием не правонарушений (виновных противоправных деяний), а объективно-противоправных деяний. Объективно-противоправное деяние (действие, бездействие) является результатом добросовестного заблуждения субъекта юридической практики, нарушающим общие принципы и нормы права, не достигающим целей правового регулирования²⁴. Поскольку по своему характеру субъек-

²³ *Брайнин Я.М.* Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963. С.53.

²⁴ *Чувакова Л.А.* Причины и условия ошибочной юридической деятельности (проблемы методологии): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2003. С. 11–13.

ты таких действий не осознают противоправного характера своих действий, не предвидят и не могут предвидеть наступление каких-либо вредных последствий, предполагают, что действуют добросовестно, правовые последствия их действий наступают не в форме ответственности, а являются мерами защиты.

Различие между ответственностью и мерами защиты заключается и в характере неблагоприятных последствий для субъекта, совершившего правонарушение и объективно-противоправное деяние. В первом случае неблагоприятные последствия наступают для личности правонарушителя. Во втором случае указанные меры направлены не на личность, а на устранение негативного социального эффекта, возникшего в результате объективно-противоправного деяния.

Метод правового регулирования складывается на основе сочетания различных способов, используемых в пределах его отдельных элементов. Средства, относящиеся к разным элементам структуры метода, тесно связаны со средствами, используемыми в рамках других элементов. Так, эффективное воздействие на объект (в охранительном правоотношении это негативные связи) предполагает установление в законе перечня обстоятельств, являющихся основаниями соответствующих мер принуждения (юридические факты), соответствующего порядка их применения (способы формирования прав и обязанностей в указанном правоотношении), круг субъектов, правомочных применять принуждение.

Исходя из специфики предмета уголовно-процессуального регулирования, следует согласиться с тем, что в уголовно-процессуальном праве, в отличие от многих иных отраслей права, принуждение носит сложный, составной характер, вбирая в себя различные по своей правовой природе принудительные средства.

Принуждение в уголовном процессе включает: 1) санкционные меры, закрепленные в санкциях уголовно-процессуальных норм и предусматривающие неблагоприятные последствия неправомерного поведения; они выражаются в виде карательных (штрафных) или праввосстановительных санкций (мер защиты); 2) меры процессуального принуждения, не связанные с санкциями уголовно-процессуальных норм, а предусмотренные их диспозициями, и имеющие предупредительно-обеспечительный характер. Они имеют доминирующее значение в структуре принуждения и характеризуют сущность данной черты метода уголовно-процессуального регулирования.

Список литературы

1. *Алексеева Л.Б.* Принуждение и ответственность в механизме уголовно-процессуального регулирования // *Вопр. борьбы с преступностью.* Вып. 30. – М., 1979. – С. 89.
2. *Алексеева Л.Б.* Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. – М., 1979. – С. 170.
3. *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1972. – С. 14.
4. *Бахрах Д.Н.* Административно-процессуальное принуждение // *Правоведение.* – 1989. – № 4. – С. 59.
5. *Брайнин Я.М.* Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. – М., 1963. – С.53.
6. *Ветрова Г.Н.* Санкции в судебном праве. – М., 1991. – С. 26–27.
7. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в советском обществе. – М., 1972. – С.83.
8. *Громов Н.А., Полунин С.А.* Санкции в уголовно-процессуальном праве России. – М., 1998. – С. 30.
9. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (с изм. и доп. от 27 сентября 2005 г.) // *СЗ РФ.* – 2002. – №1 (ч. I). – Ст. 1.
10. *Корнуков В.М.* Меры процессуального принуждения в уголовном судопроизводстве. – Саратов, 1978. – С.7.
11. *Кудин Ф.М.* Принуждение в уголовном судопроизводстве. – Красноярск, 1985.
12. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. С. 7.
13. *Лейст. О.Э.* Санкции в советском праве. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 30.
14. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 505.
15. *Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина.* – М., 1997. – С. 186.
16. *Ольков С.Г.* Уголовно-процессуальные правонарушения в российском судопроизводстве: дис... д-ра юрид. наук. – Тюмень, 1993. – С. 93, 157.
17. *Самощенко И.С., Фарукишин М.Х.* Ответственность по советскому законодательству. – М., 1971.
18. *Серегина В.В.* Государственное принуждение по советскому праву. – Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1991. – С. 47.
19. *Чечина Н.И., Элькин П.С.* Об уголовно-процессуальной и гражданской процессуальной ответственности // *Сов. гос-во и право.* – 1973. – № 8. – С. 34.
20. *Чувакова Л.А.* Причины и условия ошибочной юридической деятельности (проблемы методологии): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003. – С. 11–13.

21. *Элькинд П.С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. – Л., 1976. – С. 101.

22. *Явич Л.С.* К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Общие вопросы теории советского права / под общ. ред. С.Н. Братуся. – С. 60.

23. *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – С. 89.

24. *Явич Л.С.* Советское право – регулятор общественных отношений в СССР. – М., 1957. – С. 55.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.23:347.191

Г. А. Мантул

К вопросу о праве собственности юридического лица

В статье дается понятие права собственности юридического лица и раскрывается его содержание. Рассматривается также законодательное использование категории «правового режима» применительно к объекту – имуществу юридического лица. В этой связи обозначается категория «правовой режим имущества юридического лица».

The concept and the content of a property law of a legal entity are given in this article. The legislative use of a category “law regime” with regard to an object-property of a legal entity is considered in this work as well. The category “law regime of property of a legal entity” is appeared in this relationship.

Ключевые слова: право собственности, правовой режим, юридическое лицо, физическое лицо, законодательство, правосубъектность, право владения, право пользования, право распоряжения.

Key words: law property, law regime, law entity, physical entity, legislation, legal personality, proprietorship, accommodation right, induction.

Современная наука российского гражданского права определяет содержание права собственности как совокупность правомочий субъекта на владение, пользование и распоряжение вещью (объектом права)¹. Если владение согласно господствующей доктрине представляет собой «осуществление обладания и непосредственной власти»² над вещью, то пользование объектом права собственности следует рассматривать как удовлетворение потребностей субъекта за счет полезных свойств вещи. Реальное осуществление принадлежащего субъекту права собственности или ограниченного вещного права есть не что иное, как владение, пользование

© Мантул Г. А., 2013

¹ *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М., Юристъ, 1999. С. 310–311.

² *Коновалов А.В.* Владение и владельческая защита. СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2002. С. 19.

и распоряжение вещью (имуществом, имущественным комплексом). В ряде случаев пользоваться имуществом можно только владея им.

Вместе с тем многие авторы критически относятся к идее определения содержания права собственности юридического лица посредством триады правомочий³. В частности, критикуется формулировка ст. 209 ГК РФ, где владение, наряду с пользованием и распоряжением, называется «правом», а не правомочием. Юридические лица в ходе уставной деятельности реализуют более трех правомочий собственника. Определение права собственности через правомочия субъекта не решает в полной мере задачу правового регулирования имущественных отношений с участием юридических лиц.

Право собственности юридического лица возникает в момент его государственной регистрации. Имущественные вклады, внесенные учредителями в рамках исполнения договора о создании юридического лица, являются до регистрации этого субъекта их общей долевой собственностью, так как учредительный договор – разновидность договора простого товарищества (ст. 1043 ГК РФ). После регистрации юридического лица право собственности учредителей на внесенные вклады прекращается и трансформируется в права требования⁴. Содержание права участника юридического лица, обращенного к организации, включает не только требования выплаты соответствующей части прибыли (дивиденд), но и корпоративную составляющую (участие в управлении, право на получение информации).

Приведенные соображения о моменте возникновения права собственности юридического лица на уставный капитал (уставный фонд, складочный капитал, паевый фонд), сама фикционная природа юридического лица как искусственного субъекта права определяют, по нашему мнению, коренные различия в определении понятия права собственности физического и юридического лица. Таких различий несколько.

Во-первых, физическое лицо не становится собственником в силу юридического факта рождения, тогда как юридическое лицо становится собственником в момент его государственной регистрации и этот юридический факт (хотя и не тождественный рождению ребенка) может считаться началом «жизни» нового субъекта права.

Во-вторых, будучи собственником юридическое лицо осуществляет свои права только опосредованно, через специально управомоченных фи-

³ См., например, *Хорошев А.А.* Право собственности юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 7.

⁴ *Гражданское право: учеб. / под ред. Е.А. Суханова.* Т.1. М.: БЕК, 1998. С. 518.

зических лиц (группы лиц). Иначе и быть не может, ведь мы имеем дело с фикцией субъекта права. Что же касается физического лица – собственника, то свои права владения, пользования и распоряжения объектом собственности гражданин осуществляет, как правило, лично.

В-третьих, юридическое лицо почти всегда ограничивается в возможности иметь на праве собственности то или иное имущество. Причем такие ограничения связаны не только с имуществом, изъятым из оборота. Даже для коммерческих организаций действуют законодательные и уставные ограничения, не позволяющие, к примеру, приобретать имущество, не соответствующее заявленным в уставе целям и задачам деятельности. Для физических лиц фактически единственным препятствием для приобретения имущества в собственность является положение п. 1 ст. 213 ГК РФ.

На сегодняшний день ограничиваются только виды имущества, которые могут принадлежать на праве собственности юридическим лицам, причем такие ограничения установлены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Юридические лица, кроме государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также финансируемых собственником учреждений, являются единственными и единственными собственниками своего имущества. Исключения составляют случаи, когда в учредительных документах хозяйственного общества (товарищества) содержатся положения, свидетельствующие о том, что в уставный (складочный) капитал учредителем (участником) передавалось не имущество в натуре, а лишь права владения и (или) пользования им. Собственником такого имущества юридическое лицо являться не может⁵.

Таким образом, несмотря на то что право собственности едино по составу правомочий для всех участников гражданского оборота, оно не может не отличаться по основаниям возникновения и прекращения в том случае, когда правообладателем выступает юридическое лицо. Так, основанием возникновения права собственности организации в момент ее создания может быть только внесение вкладов ее учредителями (участниками). В последующем юридическое лицо может также приобрести право собственности на имущество на основании таких юридических

⁵ См.: п. 6 ст. 66 ГК РФ, п. 17 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестн. ВАС РФ. 1996. № 9.

фактов, существование которых невозможно в отношении иных участников гражданских правоотношений, к примеру, в результате реорганизации другого юридического лица⁶. Одновременно реорганизованное юридическое лицо (лица) утрачивает право собственности либо на все принадлежащее ему имущество (слияние, присоединение, разделение, преобразование), либо на его часть (выделение). Право собственности юридического лица также может прекращаться в случае ликвидации или, к примеру, в результате выдела доли участника при выходе из юридического лица⁷, что невозможно в отношении других субъектов гражданского права.

Кроме особенностей возникновения и прекращения права собственности, присущих всем юридическим лицам, определенная специфика существует в формировании имущества, а также в порядке распоряжения и пользования им в зависимости от организационно-правовой формы и целей деятельности юридического лица. Например, коммерческая организация не вправе распоряжаться своим имуществом посредством его передачи в безвозмездное пользование лицу, являющемуся ее учредителем, участником (акционером), руководителем, членом ее органов управления или контроля (см. п. 2 ст. 690 ГК РФ). В то же время юридическое лицо может распорядиться своим имуществом посредством наделения частью такого имущества созданного им представительства или филиала.

В результате анализа законодательства и научных концепций, изложенных в юридической литературе приходим к выводу о том, что понятие права собственности юридического лица, определяемое из правомочий собственника, закрепленных в ст. 209 ГК РФ, не может отражать специфики абсолютного вещного права такого субъекта. При выработке собственного определения права собственности юридического лица прежде всего учитывается его фиктивная природа, особенности возникновения и осуществления права собственности. На наш взгляд, право собственности юридического лица, также являющееся фикцией, производной от первичной фикции субъекта права, можно определить следующим образом.

Право собственности правосубъектного юридического лица есть возникающее в момент его государственной регистрации и признаваемое в силу закона абсолютное право владения, пользования и распоряжения имущественным фондом, образованным учредителями, осуществляемое в

⁶ См.: Научно-практический комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ (постатейный) / под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Малевой. М.: Норма, 2004. С. 202.

⁷ См.: ст. 94 ГК РФ, п. 2 ст. 26 Федерального закона от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

рамках ограничений, установленных законодательством и учредительными документами. После государственной регистрации право собственности на имущество может возникать у правосубъектного юридического лица по основаниям, предусмотренным гл. 14 ГК РФ.

При рассмотрении проблем осуществления вещных прав на имущество юридического лица необходимо дать развернутое определение понятия «правовой режим» имущества. Именно в рамках правового режима имущества реализуются правомочия по его владению и использованию. Категория «правовой режим» активно используется в законодательстве и цивилистической науке. В правовых актах встречаются различные словосочетания, означающие правовой режим: «режим имущества» (семейное и гражданское право), «правовой режим земель» (земельное право), а также понятия «правовой режим бесхозной недвижимой вещи», «правовой режим имущества, находящегося в общей собственности».

Режим объекта гражданских прав понимается законодателем и большинством ученых как элемент правового регулирования⁸ возникающих отношений, поэтому режим, закрепленный в нормативном акте, является правовым. В данной работе рассматривается законодательное использование категории «правовой режим» применительно к объекту – имуществу юридического лица. В этой связи уместно говорить о «правовом режиме имущества юридического лица».

Употребляя термин «правовой режим», законодатель не раскрывает понятие режима и не определяет его составляющих. Представляется, что понятие «правовой режим имущества юридического лица» должно быть единым, однако его содержание может отличаться в зависимости от характера объекта. В связи с этим уместно говорить о «правовом режиме недвижимости» и «правовом режиме движимых вещей» в составе имущества юридического лица. Несмотря на отсутствие определения понятия «правовой режим имущества юридического лица» в федеральном и региональном законодательстве, можно предположить, что законодатель имеет в виду совокупность правил, определяющих статус движимых и недвижимых вещей, имущественных комплексов, иных объектов в составе имущества юридического лица (прав требования, объектов интеллектуальной собственности), а также комплекс мер, направленных на его сохранение.

⁸ См. Кузьмина И.Д. Понятие правового режима зданий и сооружений как объектов недвижимости / Цивилистические исслед.: сб. науч. тр. памяти проф. И.В. Федорова. Вып. 1 / под ред. Б.Л. Хаскельберга, Д.О. Тузова. М.: Статут, 2004. С. 188.

В последние годы понятие «правовой режим» получает дальнейшее теоретическое развитие: делаются небезупречные предположения, что правовой режим многообразных благ, а не сами блага, можно было бы признать объектами гражданских правоотношений⁹. Данная позиция является интересной, однако она противоречит сложившейся теории об объектах гражданских прав, закрепленной в действующем ГК РФ.

Правовой режим определяется как система юридических правил, устанавливающих положение объекта гражданского права, его правовую характеристику, статику и динамику правового существования объекта, особенности возникновения и прекращения гражданских прав применительно к объекту, возможность совершения в отношении объекта определенных юридических действий¹⁰. Все сказанное, разумеется, относится и к имуществу юридических лиц. Юридические лица в силу закона являются обладателями права собственности на самые разнообразные материальные объекты: «в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам»; «количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом...» (ст. 213 ГК РФ).

Статья 209 Гражданского кодекса РФ определяет, что под правом собственности понимается возможность совершения собственником любых действий по своему усмотрению, но, несмотря на широту своих действий в отношении закрепленного за ним имущества, он ограничен в них указаниями закона, правами и интересами других лиц. Как видим, в трактовке данного права российский закон отошел от триады полномочий собственника.

Заметим, что ст. 209 современного Гражданского кодекса РФ содержит действительно хорошо продуманную норму, появление которой имеет свою историю. Так, ст. 420 десятого тома Свода законов дореволюционной России определяла данное право следующим образом: «Кто был первым приобретателем имущества по законному укреплению его в частную принадлежность, получил власть в порядке, гражданскими законами установ-

⁹ См.: Гражданское право: учеб. : в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М., БЕК, 1998. Т. 1. С. 294–295.

¹⁰ Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М.И. Брагинского. М.: Статут, 1998. С. 139–141.

ленным, исключительно и независимо от лица постороннего владеть, пользоваться и распоряжаться оным вечно и потомственно, доколе не передаст сей власти другому, или кому власть сия от первого ее приобретателя дошла непосредственно или через последующие законные передачи и укрепления, тот имеет на сие имущество право собственности»¹¹. Данное понятие права собственности подвергалось в XIX в. справедливой критике: его называли излишне растянутым, многословным и даже неправильным. Русский дореволюционный законодатель не посчитал возможным заимствовать норму Французского гражданского кодекса 1807 г. о праве собственности как наиболее полном господстве субъекта над вещью и, нагромождая дефиниции, фактически увел правоприменителя от сути понятия права собственности.

Гражданский кодекс РСФСР (1922) в ст. 59 определил, что собственнику принадлежит в пределах, установленных законом, право владения, пользования и распоряжения имуществом (тем самым установив упоминающуюся триаду полномочий собственника)¹². В итоге понимание права собственности было сужено до триады полномочий, а нужда в конкретно-правовом регулировании отношений собственности во многом исчезла с ростом господства и могущества права государственной социалистической собственности. Гражданский кодекс РСФСР (1964) продолжил советскую традицию регулирования отношений собственности. Собственность по-прежнему связывалась с триадой полномочий.

Конструкция права собственности в Гражданском кодексе Российской Федерации (1994) получила в основном положительные отклики российских юристов. Норма ст. 209 ГК РФ воплотила положительный опыт зарубежного правового регулирования. Таким образом, были решены по крайней мере три задачи¹³.

Первая связана с признанием того факта, что право собственности не есть сумма трех правомочий. Эти правомочия могут быть не только владением, пользованием, распоряжением, о которых упоминало предшествующее законодательство России. Можно также назвать, например, право

¹¹ Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / сост. И.М. Тютрюмов. Кн. 2. М.: Статут, 2004. С. 455.

¹² Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. Отечественное законодательство XI–XX веков: пособие для семинаров. Ч.2 / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юристъ, 2002. С. 166.

¹³ См.: *Мозолин В.П.* Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) // Журн. рос. права. 2005. № 7; *Егорчева Т.И.* Ограничения права собственности хозяйственных обществ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. С. 21.

потребления, видоизменения. Следовательно, право собственности – это возможность наиболее полного господства, которая вполне может быть заключена в формулу «любые действия по своему усмотрению».

Вторая касается ограничений, ее суть можно сформулировать кратко: «собственность обязывает». Такого словосочетания ГК РФ не содержит, но ограничения собственности рассматривает в ст. 209 ГК РФ («действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц»), а также в ст. 210 ГК РФ, касающийся бремени содержания собственности.

Третья задача связана с правами других лиц на объект права собственности. Статья 209 ГК РФ разрешает собственнику обременять вещь, например сдачей в залог. Такое обременение, подчеркивает законодатель, не лишает собственника его права.

ГК РФ называет юридическое лицо «организацией» (ст. 48), признавая наличие у него внутренней структуры. Это означает, что волю юридического лица, направленную на пользование и распоряжение принадлежащим ему «обособленным» имуществом формирует и доводит до сведения окружающих некий «орган». По сути, этот орган, названный в специальном законодательстве «распорядительным», и есть субъект права собственности, признаваемого за юридическим лицом.

Список литературы

1. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. Отечественное законодательство XI–XX веков: пособие для семинаров. Ч.2 / под ред. О.И. Чистякова. – М.: Юристъ, 2002. – С. 166.
2. Гражданское право: учеб. / под ред. Е.А. Суханова. Т.1. – М.: БЕК, 1998. – С. 518.
3. Гражданское право: учеб.: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – М., БЕК, 1998. – Т. 1. – С. 294–295.
4. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов / сост. И.М. Тютрюмов. Кн. 2. – М.: Статут, 2004. – С. 455.
5. Коновалов А.В. Владение и владельческая защита. – СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2002. – С. 19.
6. Кузьмина И.Д. Понятие правового режима зданий и сооружений как объектов недвижимости / Цивилистические исслед.: сб. науч. тр. памяти проф. И.В. Федорова. Вып. 1 / под ред. Б.Л. Хаскельберга, Д.О. Тузова. – М.: Статут, 2004. – С. 188.

7. *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. – М.: Юристъ, 1999. – С. 310–311.
8. *Мозолин В.П.* Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) // Журн. рос. права. – 2005. – № 7.
9. *Егорчева Т.И.* Ограничения права собственности хозяйственных обществ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2003. – С. 21.
10. Научно-практический комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ (постатейный) / под ред. В.П. Мозолина, М.Н. Малеиной. – М.: Норма, 2004. – С. 202.
11. *Сенчицев В.И.* Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М.И. Брагинского. – М.: Статут, 1998. – С. 139–141.
12. Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Вестн. ВАС РФ. 1996. № 9.
13. Об обществах с ограниченной ответственностью: федер. закон от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 785.
14. *Хорошев А.А.* Право собственности юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2001. – С. 7.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.16 (470+571):339.54:061.(100)

Е. Г. Петренко

Правовые аспекты и особенности вступления России и постсоциалистических стран в ВТО

В данной статье рассматриваются риски и последствия (или изменения), с которыми столкнулись постсоциалистические страны в связи с вступлением в ВТО. Автор акцентирует внимание на проблемах, возникших с вступлением России в ВТО и необходимости изучения опыта зарубежных стран.

The present article examines risks and consequences (or changes) which faced post-socialist countries while entering WTO. The author emphasizes problems which occurred with Russia after entry into WTO and importance of study of foreign experience.

Ключевые слова: вступление РФ в ВТО, отмена поправки Джексона-Вэника, опыт постсоциалистических стран, претензии стран ЕС и США, запрет на поставки продукции.

Key words: Russian Federation entry into WTO, abolition of Jackson-Vanik amendment, experience of post-socialist countries, Russian and US claims, ban on good delivery.

22 августа 2012 г. Россия официально вступила во Всемирную торговую организацию (далее ВТО), став ее 156-м участником. В этот же день вступил в силу Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» Данный Протокол ратифицирован Федеральным законом от 21 июля 2012 № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.», который вступает в силу в течение 220 дней с момента одобрения. После этого Россия становится полноправным членом Всемирной торговой организации.

В связи с этим событием, к которому Российская Федерация шла 18 лет, возникает необходимость осмыслить опыт и практику постсоциалистических стран – членов ВТО, поскольку членство в данной организации де-юре вызывали и продолжают вызывать бурное обсуждение. Представляется, что уже поздно рассуждать о том, нужно ли было Российской Федерации вступать в ВТО, этот вопрос уже решен, необходимо минимизировать потери от вступления. Когда недовольная вступлением в ВТО группа депутатов Государственной Думы обратилась с вопросом о конституционности вступления России в ВТО в Конституционный Суд РФ, то в своем Постановлении от 09.07.2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации»¹, он указал, что данные документы не противоречат Конституции Российской Федерации.

Представляется, что Россия, как недавний член организации, безусловно, столкнется (и уже столкнулась) с рядом проблем, поэтому интересен и полезен опыт участия зарубежных стран, в частности постсоциалистических, активно участвующих в работе ВТО. Возможно, он поможет избежать повторения ошибок и тем самым максимально предотвратить наступление тех негативных последствий, о которых так много говорят и пишут российские ученые и политики.

Так, первая из постсоциалистических стран Киргизская Республика вступила во Всемирную торговую организацию в декабре 1998 г. (77-й член организации). Процесс её присоединения считается беспрецедентным и самым быстрым в истории ВТО – всего 2,5 года. Чтобы соответствовать условиям и требованиям ВТО, в республике с 1992 по 1998 г. было принято около 150 законодательных актов в сфере внешнеторгового регулирования, в частности Закон «О таможенном тарифе» и Таможенный кодекс.

Несмотря на предпринятые правовые меры, Киргизия после вступления в ВТО столкнулась с множеством проблем, и прежде всего неконкурентоспособностью предприятий. Неконтролируемый поток сравнительно недорогих товаров зарубежного производства вытеснил с внутреннего

¹ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации: Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 № 17-П // Консультант плюс.

рынка многие местные товары пищевой и легкой промышленности. По-страдало прежде всего сельское хозяйство.

Представляется, что в данном случае были недостаточно проработаны условия вступления Киргизской Республики в ВТО (за это, кстати, критикуют эксперты и Российскую Федерацию). К примеру, руководство Киргизии не оговорило для себя статуса развивающейся страны, лишившись, тем самым, преференций. Вследствие этого, были приняты довольно тяжелые и жесткие обязательства развитой страны, каковой Киргизия на самом деле никогда не являлась. В итоге государство, несмотря на свое пятнадцатилетнее пребывание в ВТО, имеет одни из наихудших экономических показателей по СНГ.

В настоящее время сложно отметить преимущества, которые получила страна от вступления в ВТО, поскольку роста иностранных инвестиций и увеличения объема экспорта не произошло. Представляется, что вступление Киргизской Республики в ВТО было, прежде всего, политическим шагом и будет полезно для либеральной ориентации внешнеэкономической политики государства, хотя это слабое утешение, по сравнению с отрицательными последствиями, с которыми столкнулась страна.

В середине мая будет пять лет с того момента, как Украина стала 152-м членом ВТО (вступила 16 мая 2008 г.). Процесс вступления был достаточно долгим (14 лет) и завершился принятием на протяжении 2002–2007 гг. 58 законов, необходимых для адаптации украинского законодательства к требованиям ВТО. В настоящее время можно с уверенностью сказать о том, что позиции украинских товаропроизводителей существенно ухудшились. Наибольшие потери среди отраслей сельского хозяйства терпело свиноводство. После снятия защитных барьеров на рынке произошло стремительное увеличение импорта свинины. Основными поставщиками являются Польша, Германия и Нидерланды. Аналогичная тенденция прослеживается и в сахарной отрасли. Негативные тенденции отмечаются в винодельческой, молочной, деревообрабатывающей, пищевой и авиационной промышленности². Как члену ВТО, Украине запрещено дотировать экспорт сельскохозяйственной продукции. В сентябре 2012 г. Украина предупредила ВТО о намерении увеличить ввозные таможенные пошлины на 350 видов товаров.

Учитывая все изложенное, представители украинских отраслевых объединений производителей и федерация работодателей страны обрати-

² URL:[http:// www.shie.ru/ukrainskijj-opyt-vstupleniya-v-vto...k...](http://www.shie.ru/ukrainskijj-opyt-vstupleniya-v-vto...k...)

лись к правительству с письмом, в котором просят принять меры для более эффективной защиты национального товаропроизводителя в рамках ВТО. Среди пожеланий украинских компаний можно отметить следующие: провести переговоры по пересмотру обязательств Украины в рамках ВТО относительно доступа на внутренний рынок товаров и услуг.

Анализируя опыт этих стран, можно согласиться с мнением, что постсоветские страны, такие как Украина и Киргизия, сильно проиграли от своего вступления во Всемирную торговую организацию.

Схожие оценки высказываются и в отношении участия Латвии (Латвия входит в организацию с 17 января 1999 г.) и Молдавии (Молдавия стала 142-м членом ВТО 26 июня 2001 г.). Отметим, что в настоящее время за рамками ВТО остаются шесть постсоветских стран: Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, при этом в 2013 г. ожидается завершение процедуры по принятию Таджикистана в число членов организации. Президент Таджикистана Эмомали Рахмон подписал 10 декабря 2012 г. протокол о присоединении ко Всемирной торговой организации. Президент подчеркнул, что Таджикистан движется по рыночному пути, а присоединение к ВТО станет залогом экономического и социального роста. Следует отметить, что процесс вступления Таджикистана в ВТО длится почти 11 лет и пока все еще не завершился успехом. Таджикистан станет полноправным членом организации только через 30 дней после ратификации протокола парламентом. Крайний срок, установленный для проведения этой процедуры – 7 июня 2013 г.³ В 2013 г. Туркмения выступила с инициативой о вступлении в ВТО. О намерении начать процедуру вхождения в ВТО заявил президент страны. Он поручил проработать вопрос о создании специальной комиссии, которую обяжут вести переговоры с представителями ВТО. Между тем эксперты считают, что стать членом данной организации Туркменистану удастся не скоро, в силу закрытости экономики и сомнительных макроэкономических данных.

Понятно, что большинство стран вошли и стремятся в ВТО по причине либерализации тарифов, для создания благоприятных возможностей экспорта своих товаров, но необходимо тщательно прорабатывать условия вступления, учитывать уровень развития экономики.

Главным уроком, на наш взгляд, являются негативные последствия от быстрого вступления в ВТО страны, не подготовленной должным обра-

³ См.: URL:<http://top.rbc.ru/economics/11/12/2012/835880.shtml>

зом к жестким условиям современного рынка. Данное положение актуально для всех стран СНГ, включая Россию.

Таким образом, после вступления в ВТО Россия должна занимать активную позицию, участвовать в дальнейшей разработке правил международной торговли, отстаивать правовые и экономические интересы своей страны.

Можно согласиться, что вступление в ВТО – получение знака качества для страны, но необходимо уметь воспользоваться этим преимуществом. Если для бывших советских республик вступление в ВТО было скорее политическим, чем экономическим шагом, то для России – это возможность активного участия во внешнеторговой и инвестиционной деятельности на международном рынке и Российская Федерация должна им воспользоваться.

Россия вступила в ВТО совсем недавно, но уже сегодня можно сделать некоторые выводы о взаимоотношениях стран ВТО и РФ.

Так, одним из следствий вступления России в ВТО стала отмена в США в декабре 2012 г. поправки Джексона-Вэника, которая препятствовала установлению нормальных торговых отношений с теми странами, которые ограничивали право на эмиграцию и другие права человека. Поправка Джексона-Вэника была принята в 1974 г. и запрещала предоставлять режим наибольшего благоприятствования в торговле, государственные кредиты и кредитные гарантии странам, которые нарушают или значительно ограничивают права своих граждан на эмиграцию. После того как Россия стала членом ВТО, поправка Джексона-Вэника поставила американских экспортеров в неравные условия. Поэтому она была отменена, правда, с одновременным принятием «Акта Магнитского», реакция на который стала одним из самых значимых политических событий 2012 г.⁴

В конце ноября 2012 г. Россия запретила поставки продукции свиноводства из Латвии в связи со вспышкой там классической чумы свиней. Ранее Россельхознадзор направил письмо профильному ведомству Германии с претензиями по качеству ветеринарного контроля животноводческой продукции, поступающей в страны Таможенного союза. 3 декабря из-за ненадлежащего оформления документации Россельхознадзор запретил ввоз крупной партии говядины, направлявшейся в Москву из Италии. С 5 февраля 2013 г. Россия запретила импорт охлажденного мяса из США и

⁴ Подробнее: URL:http://www.ng.ru/itog/2012-12-29/1_wto.html

Германии⁵. В связи с этими событиями США и страны Европейского союза выступают с критикой таких действий РФ, указывая на несоответствие подобных требований международным обязательствам России в рамках Всемирной торговой организации и активно высказывают РФ свои претензии. Так, в Совете по торговле товарами ВТО представитель Евросоюза пожаловался, что Россия использует «протекционистские меры», нарушающие правила международной торговли. В повестку дня вышеупомянутого заседания Совета по торговле восьмым пунктом был включен вопрос «О выполнении Россией соглашений ВТО: заявление Евросоюза, Японии и США». Речь шла о запрете на импорт живого скота из Евросоюза и утилизационном сборе на импортированные в Россию автомобили. В этой последней претензии Евросоюз поддержали США и Япония.

Таким образом, по прошествии всего нескольких месяцев с момента вступления нашей страны в ВТО к ней уже предъявляются претензии и это только начало. Российские представители уже заявили о готовности обсуждать эти проблемы на переговорах.

В заключение отметим, что в конце ноября 2012 г. Владимир Путин на заседании Совета безопасности поручил Министерству труда и экономическому блоку правительства в ближайшие месяцы представить предложения по снижению негативных эффектов для рынка труда от вступления страны в ВТО. «Нельзя допустить падения занятости в моногородах и регионах, где концентрируются крупные предприятия. Министерство труда должно провести комплексный анализ возможных последствий вступления в ВТО для рынка труда и в ближайшие месяцы представить предложения», – заявил президент. По его мнению, проблемы могут возникнуть в отдельных отраслях животноводства, сельхозмашиностроении, автомобилестроении, легкой и пищевой промышленности. Можно согласиться с президентом РФ, что все риски и негативные последствия вступления России в ВТО должны быть минимизированы.

⁵ См.: Рос. газета. 2013. 4 февр.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73:347.191.11

А. В. Иволжатов

Правовое регулирование участия объединений юридических лиц в финансовых правоотношениях: постановка проблемы

В статье анализируется обоснованность использования в отечественном правовом порядке различной терминологии при обозначении объединений юридических лиц, приводится классификация объединений юридических лиц по различным основаниям, анализируются особенности финансово-правового регулирования деятельности объединений юридических лиц, даются рекомендации по совершенствованию правового регулирования в данной области.

The article analyzes the validity of the use in the domestic legal order of different terminology in the designation of association of legal persons, a classification of associations of legal entities for various reasons, analyzes the features of financial and legal regulation of the association of legal persons, and recommendations for improving the legal regulation in this area.

Ключевые слова: объединение юридических лиц, финансово-правовое регулирование, взаимозависимые лица, аффилированные лица, банковский холдинг, дочернее общество.

Key words: association of legal entities, financial and legal regulation, interdependent persons, affiliates, bank holding company, a subsidiary.

Юридические лица, выступая в экономическом обороте, образуют объединения различных правовых форм. В качестве примера современных объединений хозяйствующих субъектов можно привести следующие: группа «ИНТЕР РАО» – российский электроэнергетический холдинг, «ДТЭК» – крупнейшая вертикально-интегрированная энергетическая компания Украины, группа компаний «Автомир» – крупнейший автодилер России, группа «Норильский никель» – крупнейший в мире производитель

никеля и палладия¹. Общая характеристика производственного статуса указанных хозяйствующих субъектов наглядно иллюстрирует неопределённость правового содержания соответствующих терминов («группа компаний», «холдинг», «вертикально-интегрированная компания»). Такой подход вполне оправдан при анализе экономической составляющей указанных объединений хозяйствующих субъектов, но недопустим при определении их правового статуса, поскольку не позволяет уяснить существо правовой формы объединения².

За рубежом в доктрине и законодательстве указанные объединения именуются разнообразными терминами³. Богатая терминологическая палитра наблюдается и в отечественном праве, что связано с особенностями национального регулирования, когда отдельные области деятельности объединений юридических лиц урегулированы различными отраслями законодательства, опосредующими хозяйственный оборот, в каждой из которых используются разные подходы к формированию понятийного ряда для обозначения подобных объединений юридических лиц. В целях выяснения обоснованности использования отраслями законодательства различной терминологии для обозначения объединений юридических лиц, необходимо проанализировать особенности отечественного правового регулирования деятельности объединений юридических лиц.

Можно выделить три основных подхода отечественного отраслевого регулирования деятельности объединений юридических лиц, которые сло-

¹ Информация приведена с официальных сайтов компаний. URL: <http://www.interra.ru>; www.dtek.com; www.avtomir.ru; www.nornik.ru (дата обр.: 09.10.2012).

² Так, в частности российское право не содержит понятия «группа компаний», а определение термина «холдинг» дается во Временном положении о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества, утвержденном Указом Президента РФ от 16 ноября 1992 года № 1392 «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий», действующим и в настоящее время. Однако маловероятно, что именно данный институт (а не зарубежный терминологический аналог) характеризует все многообразие отношений в рамках приведенного объединения юридических лиц.

³ Например, английский Закон о компаниях (Companies Act 2006) содержит такие термины как «holding company» (холдинговая компания), «subsidiary company» (дочерняя компания), «parent undertaking» (материнское предприятие), «group undertaking» (группа предприятий). Немецкий Закон об акционерных обществах (Aktengesetz 1965) оперирует терминами «Konzern» (концерн), «Vertragskonzern» (договорный концерн), «Faktischer Konzern» (фактический концерн), «Verbundene Unternehmen» (дочернее предприятие). О правовом регулировании деятельности объединений юридических лиц в зарубежных правовых порядках см. напр.: Klaus J. Hopt. Comparative Company Law / The Oxford Hand book of Comparative Law Oxford. 2006. P. 1161–1191; Groups of companies / Report of the Reflection Group On the Future of EU Company Law. Brussels. 2011. P. 59–80.

жились в российской правовой системе, а также получили реализацию и в сфере финансово-правовых отношений.

1. Отрасль законодательства для достижения своих индивидуальных целей регулирования использует разработанный в рамках другой отрасли институт, содержащий конструкцию правовой формы объединения.

Например, Закон «О недрах»⁴ устанавливает особенности передачи прав пользования участком недр от юридического лица – основного общества к юридическому лицу – дочернему обществу, предполагая использование установленных Гражданским кодексом РФ⁵ соответствующих понятий. Аналогичный механизм имеет место в Налоговом кодексе РФ⁶: пп.2 п.2 ст. 45 НК РФ предусматривает возможность взыскания задолженности дочернего (зависимого) общества с основного и наоборот. Институт зависимых (преобладающих) обществ, так же как и институт дочерних (основных) обществ, закреплен в ГК РФ (ст. 105, 106).

2. В рамках отрасли законодательства для достижения ее целей разрабатывается собственный институт, задачей которого является закрепление отдельной правовой формы объединения. Например, институты основного и дочернего обществ в ГК РФ, группы лиц в Федеральном законе «О защите конкуренции»⁷, аффилированных лиц в Законе РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁸. Следует отметить, что такой подход является доминирующим в сфере финансово-правового регулирования. Так, ст. 105.1 НК РФ закреплен институт взаимозависимых лиц, направленный на обеспечение полноты и правильности взимания налогов. С недавних пор вступил в действие⁹ институт консолидированной группы налогоплательщиков (глава 3.1 НК РФ), направленный на повышение эффективности взимания налога на прибыль организаций. Федеральный закон «О банках и банковской деятельно-

⁴ См.: О недрах: федер. закон от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) - ФЗ от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.11.2011) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁷ См.: О защите конкуренции: федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

⁸ См.: О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) // Бюл. норм. актов. № 2–3. 1992.

⁹ Вступил в действие с 1 янв. 2012 (за исключением отдельных положений) на основании Федерального закона от 16.11.2011 № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» (см.: СЗ РФ. 2011. № 47. Ст. 6611).

сти»¹⁰ (ст. 4) закрепляет институты банковской группы и банковского холдинга, введенные с целью повышения эффективности контроля за банковской деятельностью.

3. Отрасль законодательства не содержит собственного института, закрепляющего какую-либо правовую форму объединения (или содержит, но не обращается к нему при регулировании определенных отношений связанных с деятельностью объединения) и не обращается к соответствующим институтам иных отраслей, вместе с тем учитывает специфику отношений участников в рамках объединения при регулировании отдельных вопросов. Например, НК РФ (пп.1 п.1 ст. 251) содержит правило, согласно которому доходы российской организации, полученные в виде имущества безвозмездно от иной организации, не учитываются в качестве доходов при определении налогооблагаемой базы в том случае, если уставный (складочный) капитал (фонд) получающей стороны более чем на 50 % состоит из вклада (доли) передающей организации и наоборот.

Отечественная модель регулирования деятельности объединений, в том числе их участия в финансово-правовых отношениях, не может быть признана удовлетворительным по следующим причинам:

1) различные отрасли закрепляют самостоятельные институты в целях урегулирования отношений уже получивших регламентацию в институтах иных отраслей;

2) отсутствует единое общеправовое понятие, обозначающее единообразное правовое явление, отдельные сферы которого уже регламентированы различными отраслями законодательства.

Указанные обстоятельства приводят к необходимости уяснения существенных особенностей рассматриваемого правового явления – объединений юридических лиц, специфические характеристики которых позволяют классифицировать их.

Не стоит игнорировать факты существования объединений, которые не имеют правовой основы (образованы, например, в силу «джентельменского соглашения»). Поэтому, первым классификационным критерием деления форм объединений юридических лиц на группы является основание возникновения объединения, согласно которому все формы подразделяются на: а) правовые; б) неправовые.

¹⁰ См.: О банках и банковской деятельности: федер. закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 15.11.2010) // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Вторым классификационным критерием можно избрать отраслевую принадлежность отраслевую принадлежность норм, регламентирующих порядок создания объединения юридических лиц. Юридическое лицо как общеправовая конструкция является институтом гражданского права. Институциональная сущность большинства правовых форм объединений юридических лиц позволяет констатировать, прежде всего, их цивилистическую принадлежность. Вместе с тем объединения юридических лиц могут создаваться на основании публично-правовых норм (например, консолидированная группа налогоплательщиков). Согласно данному критерию объединения могут быть классифицированы на: а) объединения, порядок создания которых регламентирован нормами отраслей публичного права; б) объединения, порядок создания которых регламентирован нормами отраслей частного права. В целях настоящего исследования интерес представляет вторая из указанных групп правовых форм объединений, поскольку наряду с частными правоотношениями такие объединения являются активными участниками отношений урегулированных нормами публичных отраслей.

Все правовые формы объединений, выступающих в экономическом обороте в качестве субъектов правовых отношений, могут быть классифицированы в зависимости от модели взаимоотношений их участников, складывающихся: а) на основе паритета; б) на основе субординации¹¹. Наличие элемента субординации во взаимоотношениях участников объединений обуславливает необходимость в специальном правовом регулировании, поскольку предоставляет возможность для различных злоупотреблений правовой формой юридического лица. Регулирование указанных отношений различными отраслями должно осуществляться на основе следующих рекомендаций:

1. Законодательство должно содержать общеотраслевое определение правовой формы объединения юридических лиц, основанного на отношениях субординации участников. Учитывая отраслевую принадлежность института юридического лица представляется, что такое определение должен содержать ГК РФ. Нецелесообразно закреплять в различных отраслях законодательства положения, дублирующие друг друга.

¹¹ На различие моделей взаимоотношений между участниками объединений указывает А.В. Анисимов. См.: *Анисимов А.В. Сравнительно-правовой анализ форм зависимости хозяйствующих субъектов в Российской Федерации и Федеративной Республики Германия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.*

2. Должна быть предусмотрена возможность дифференциации отдельных положений данного определения в различных отраслях законодательства исходя из их специальных задач и цели регулирования. В данном случае представляется целесообразным использование специальной отраслевой терминологии.

3. Закрепление отраслью самостоятельной правовой формы объединения юридических лиц допустимо лишь в случае наличия в регулируемых отношениях специфики, не позволяющей использовать институты, разработанные в рамках иных отраслей. В связи с этим возникает необходимость проведения специального исследования, задачей которого является выяснение допустимости и обоснованности обращения к конструкциям, разработанным в рамках иных отраслях при финансово-правовом регулировании деятельности объединений юридических лиц.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.11.2011) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. *Анисимов А.В.* Сравнительно-правовой анализ форм зависимости хозяйствующих субъектов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 3.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

4. О банках и банковской деятельности: федер. закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 15.11.2010) // СЗ РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 492.

5. О защите конкуренции: федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.

6. О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) // Бюл. норм. актов. № 2–3. 1992.

7. О недрах: федер. закон от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

УДК 347.73

А. С. Подшибякин, А. А. Пилипенко

Понятие и правовые свойства системы принципов финансового права

В данной статье исследуется понятие системы принципов финансового права, предлагается система принципов финансового права. Уделено внимание характеристике правовых свойств системы принципов финансового права.

This article explores the concept of principles of financial law, a system of principles of financial law. Attention is given to the characteristic properties of the system of legal principles of financial law.

Ключевые слова: финансовое право, принцип, система, свойства системы принципов, понятие принципа финансового права, понятие системы принципов финансового права.

Key words: financial law, principle, system, property of the principles system, the concept of the financial law's principle, the concept of the financial law's principles system.

Принципы финансового права тесно взаимосвязаны друг с другом. Это закономерное явление, поскольку любые правовые нормы, созданные и функционирующие в рамках той либо иной отрасли права, взаимодействуют между собой, причем такое взаимодействие проявляется как при их создании, так и в процессе правоприменения. В особой степени эта взаимосвязь проявляется при исследовании принципов финансового права, так как в действительности они создаются и действуют не обособленно, а в настолько взаимосвязанном и взаимообусловленном виде, что порождают новое правовое образование, которое в теории именуется системой принципов финансового права.

Будучи образованной по общим правилам правотворчества, с учетом правил логики и философии, система принципов финансового права обладает общими признаками, характерными для системных образований¹.

© Подшибякин А.С., Пилипенко А.А., 2013

¹ См.: Общая теория систем. М.: Мир, 1966. 188 с.; Системный подход и современная наука. Новосибирск: СО АН СССР, 1971. 282 с.; Общая теория систем и интеграция знаний. М.: МДНТП, 1976. 155 с.; *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М.: ИПЛ, 1980.

Наряду с этим для системы принципов финансового права характерны и иные признаки и связи, которые обусловлены спецификой правового регулирования финансовых отношений, а также характеристиками участвующих в них субъектов.

При этом описание системных связей, существующих между принципами финансового права, не является самоцелью. Это необходимо, чтобы использовать результаты системного исследования для последующего разрешения теоретических и практических проблем, имеющих место в финансово-правовой сфере. В научном и практическом плане системный анализ, примененный в отношении принципов финансового права, позволяет разрешить следующие задачи: объяснить наиболее значимые свойства (признаки) принципов финансового права и осуществить научное прогнозирование дальнейшего совершенствования их системы; выяснить, каким образом принципы оказывают взаимное влияние друг на друга в рамках их единой системы; закрепить в законе оптимальное содержание каждого отдельного принципа и единой их системы².

В научной литературе встречается точка зрения, согласно которой под системой принципов следует понимать их совокупность и порядок расположения. По нашему мнению, такое понятие системы принципов является несколько упрощенным. Оно представляет собой общую структуру принципов и порядок взаимосвязи между отдельными принципами. Более того, что касается взаимосвязи между ними, то и здесь нельзя вести речь об их простом объединении. Принципы объединяются в общую систему на основе их интеграции, порождающей новое качество как каждого отдельного принципа, так и системы принципов в целом. В рамках общей системы принципы финансового права, находясь во взаимодействии друг с другом, взаимно передают часть своих свойств, чем создается общая основа для оптимального регулирования соответствующих правоотношений. Наряду с этим каждый из принципов финансового права, даже будучи включенным в общую систему, все равно обладает своим собственным специфическим содержанием.

Собственные системные свойства принципов финансового права состоят в том, что каждый из них может быть представлен в виде определенного массива информации, имеющей нормативный характер для

368 с.; Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. 330 с. и др.

² См.: Акоф Р. Общая теория систем и исследование систем как противоположные концепции науки о системах // Общая теория систем. М.: Мир, 1966. С. 76.

последующего правоприменения. Эта информация, будучи специфической для каждого принципа, вместе с тем настолько тесно взаимосвязана и взаимозависима с остальными информационными множествами – принципами, что зачастую при разрешении конкретной ситуации трудно установить, какой принцип (принципы) из числа их общей системы должен быть задействован для ее разрешения.

По общим правилам, действующим в различных отраслях права, принципы, являющиеся составными элементами общей системы, могут быть объединены в эту систему при соблюдении ряда условий. Они должны быть связаны общей целью; недопустимы противоречия внутри отдельных элементов, а также между ними. При этом, по словам Т.Н. Добровольской, содержание какого-либо одного принципа не может полностью сводиться к содержанию другого элемента либо полностью поглощаться им³.

По нашему мнению, именно описание системы принципов финансового права в качестве особого правового образования предоставляет возможность создать теоретический механизм реализации каждого принципа и их системы в целом в ходе возникновения и развития финансовых правоотношений.

От собственно системы принципов финансового права следует отличать процесс ее реализации. По мнению Ю.А. Урманцева, с которым мы вполне можем согласиться, следует выделить абстрактную и конкретную системы. Под абстрактной автор понимает систему, по отношению к которой все остальные являются различными ее интерпретациями⁴.

Из этого можно сделать вывод, что в абстрактном плане система принципов представляет собой совокупность правовых норм, а в плане реализации – воплощается в поведение тех либо иных субъектов финансовых правоотношений. В каждом конкретном случае это может происходить по-разному (отличаться по продолжительности, по кругу субъектов, по конкретным правоотношениям, принятым решениям и т. п.). Однако в любой ситуации система принципов финансового права как совокупность правовых предписаний остается неизменной, поскольку порядок реализации права на содержание правовых норм не влияет.

³ Данную характеристику применительно к системе принципов уголовного судопроизводства предложила Т.Н. Добровольская. См.: *Добровольская Т.Н.* Принципы советского уголовного процесса. М.: Юрид. лит., 1971. С. 33.

⁴ См.: *Урманцев Ю.А.* Начала общей теории систем // Системный анализ и научное знание. М.: Наука, 1978. С. 10.

Общенаучное определение системы предложил Д.А. Керимов⁵. Взяв его за основу, мы можем сформулировать понятие системы принципов финансового права в качестве интеграционного множества нормативных предписаний, которые обладают собственной стройной структурой, являются относительно самостоятельными, стабильными, взаимодействуют между собой внутри единой системы и с иными правовыми образованиями российского законодательства в целях обеспечения наиболее полного и эффективного нормативно-правового регулирования соответствующих социальных отношений.

Большое значение для формирования научного представления о системе принципов финансового права занимает вопрос о значимости каждого отдельно взятого принципа в рамках их общей системы. Среди ученых по этому вопросу единство взглядов отсутствует. Одни авторы полагают, что принципы финансового права равнозначны, другие – что они находятся в определенной иерархической зависимости.

Исследование содержания принципов, определение их места и роли среди иных финансово-правовых норм позволило сделать вывод, что принципы, действительно, имеют определенную иерархию, однако она связана не с большей или меньшей значимостью того либо иного принципа, а с тем, на каком уровне правового регулирования они реализуются. Высшее место в иерархии занимают принципы права, закрепленные на международно-правовом уровне⁶, затем следуют конституционные принципы, межотраслевые общеправовые принципы, которые находят свое проявление не только в финансовом, но и в иных отраслях права⁷, затем – отраслевые принципы⁸, а лишь затем – подсистема принципов подотраслей

⁵ См.: Керимов Д.А. *Философские основания политико-правовых исследований*. М.: Мысль, 1986. С. 218.

⁶ К ним, в частности, относятся принципы международного права: неприменения силы и угрозы силой; разрешения международных споров мирными средствами; невмешательства во внутренние дела государств; обязанности государств сотрудничать друг с другом; равноправия и самоопределения народов; суверенного равенства государств; добросовестного выполнения обязательств на международной арене; нерушимости государственных границ; принцип территориальной целостности государств; принцип уважения прав человека и основных свобод. См.: *Международное право: учеб. / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова*. М.: *Междунар. отношения*, 2005. С. 63–93; *Лукашук И.И.* *Международное право. Общая часть: учеб.* 3-е изд. М.: *Волтерс Клувер*, 2007. С. 296–323.

⁷ К ним относится, например, общеправовой принцип законности. См.: *Финансовое право: учеб.* 2-е изд. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 25–26.

⁸ Например, это принцип плановости финансового права. См.: *Финансовое право: учеб.* 2-е изд. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 25–26.

отрасли финансового права⁹. Из последних работ, исследующих эту проблему, хотелось бы обратить внимание на статью Р.А. Шепенко «Международные налоговые правила». Указанный в работе подход к проблеме вызывает интерес и одобрение, в том числе и положение о том, что принципы права желательно формулировать в узком значении и их следует отделять от иных категорий, например от принципов международного экономического права¹⁰.

Наибольшую сложность представляет характеристика принципов международно-правового уровня. Применительно к праву и теме работы выделяют принципы международного права¹¹, международного экономического права¹², налогового права¹³ и т. д. Таким образом, нет единства среди ученых как по поводу конкретных принципов, относящихся к сформировавшимся отраслям, так и по поводу принципов права вообще.

Обращая внимание на данную сторону вопроса, французский правовед Жан-Луи Бержель писал, что, несмотря на достаточно частое и повсеместное использование понятия «принципы права», их правовая природа и социально-правовое значение были и остаются весьма неопределенными¹⁴.

Именно поэтому остаются до настоящего времени не разрешенными многие вопросы, связанные с определением понятия принципов права и определения их общей системы. В частности, не исследован механизм превращения принципов-идей в нормативно выраженные принципы права, которые во многих случаях именуются принципами-нормами¹⁵.

Для целей нашего исследования принципы-идеи, составляющие основу правовой науки, представляются не вполне применимыми, поскольку

⁹ Например, к ним относятся принципы таможенного права, налогового права, которые являются подотраслями финансового права. См.: Таможенное право: учеб. / отв. ред. Б.Н. Габричидзе. М.: БЕК, 1995. С. 74–80; Таможенное право: курс лекций / под ред. В.Г. Драганова. Т. 1. М.: Экономика, 1999. С. 114–117; *Демин А.В.* Нормы налогового права. Красноярск: СФУ, 2010. С. 213.

¹⁰ См.: *Шепенко Р.А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финанс. право. 2011. № 5. С. 26. Его же: Международные налоговые правила. Ч. 2. М.: Юрлитинформ, 2012, С. 5–11.

¹¹ См.: *Богуславский М.М.* Международное экономическое право. М.: Междунар. отношения. 1986. С. 102–119.

¹² См.: *Богуславский М.М.* Указ. соч. С. 102–119.

¹³ Там же. С. 102–119.

¹⁴ *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. М., 2000. С. 163.

¹⁵ См., например: *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // Сов. гос-во и право. 1970. № 6. С. 21–29; *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права. Волгоград, 1998. С. 34–44; *Ведяхин В.М., Ревина С.Н.* О принципах правового регулирования рыночных отношений. Самара, 2005. С. 79–104 и др.

они чаще всего либо находят отражение только в процессе теоретических изысканий при этом в весьма неопределенной форме, либо интегрированы в законодательство со значительным сужением объема.

Принципы же, закрепленные в законодательстве, строго структурированы и составляют основу отраслевого регулирования.

Конституционные принципы необходимо рассматривать в связи с тем, что многие отрасли права, несмотря на закрепление таких принципов в Конституции РФ, дублируют их в отраслевом законодательстве. При этом недопустимость такого подхода очевидна, поскольку закрепление в отраслевом законодательстве конституционно закрепленного принципа снижает его роль до отраслевого. Ситуация в значительной мере осложняется, если законодатель не просто дублирует принцип, но снабжает его разного рода дополнениями, фактически извращающими существо самого принципа.

Следует пояснить, что эти принципы составляют иерархию в зависимости от сферы регулирования тех либо иных правоотношений. Что же касается юридической силы, то в этом плане все принципы, закрепленные в законе, равны, поскольку они равным образом охраняются от нарушений мерами государственного воздействия. Если то либо иное положение принципа будет нарушено, то конкретные правила и процедуры признаются не имеющими юридической силы независимо от того, к какой подсистеме (в рамках их единой системы) относится принцип финансового права.

Несмотря на то что принципы финансового права представляют собой равновеликие категории, в той либо иной правоприменительной ситуации проявление отдельных принципов может выглядеть как менее (или более) значимое по отношению к другим. Мы полагаем, что это зависит не от юридической силы самих принципов финансового права (как было обосновано выше, все принципы равны), а от степени задействования каждого конкретного принципа или определенной их группы в конкретной ситуации. Дополнительно отметим, что это может иметь место только в рамках конкретной ситуации, возникшей в сфере финансовых правоотношений, а в других случаях ситуация может быть совершенно отличной от предыдущей.

Естественно, исследование структуры системы финансово-правовых принципов не должно довлеть над характеристикой самого нормативного наполнения принципов, и лишь органическая связь обеих сторон общего объекта позволит добиться философского единства формы и содержания.

Поскольку принцип финансового права представляет собой совокупность правовых норм, имеющих определенное содержание, при описании связей между принципами их можно условно представить в виде постоянного обмена информацией между принципами – структурными элементами общей системы. При этом связь между отдельными принципами осуществляется при помощи информационных потоков, которые обладают той либо иной плотностью. Что касается плотности информационного потока, то она зависит от изначальной связанности тех либо иных принципов друг с другом, а также от конкретной правоприменительной ситуации, которую требуется разрешить при помощи принципов финансового права. Такая большая (или меньшая) плотность информационного взаимодействия зачастую воспринимается как более значительная важность отдельного принципа финансового права среди остальных. Вместе с тем такое представление является несколько субъективным, так как один и тот же принцип в зависимости от конкретной ситуации может выглядеть как более значимый или, наоборот, подчиненный по отношению к другому.

Кроме того, принципы финансового права, будучи объединенными в общую систему, столь тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, что такая связь по своей природе является интегративной и образует качественно новое образование.

Позиции ученых относительно интегративного правопонимания достаточно полно обобщил Н.В. Лисицын. По мнению автора, основанному на изучении взглядов представителей классических научных школ, становление и развитие теории интегративного правопонимания продиктовано следующими обстоятельствами: во-первых, прогрессивным развитием общей теории права, иных отраслевых дисциплин, других гуманитарных областей и сфер научного знания, во-вторых, насущной необходимостью совершенствования системы права современного Российского государства. В-третьих, теория интегративного правопонимания предоставляет достаточные основания для перехода от жесткого разграничения международного и национального права к построению гибкой и целостной системы форм международного и национального права. В-четвертых, рассматриваемый тип правопонимания позволяет использовать большее разнообразие теоретических и практических средств для раскрытия действительной сущности современного права в России¹⁶.

¹⁶ См.: Лисицын Н.В. Обычаи российского права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15–16.

Реализация системы принципов финансового права заключается в том, что нормы, составляющие содержание принципов, используются применительно к конкретным ситуациям, требующим своего разрешения. При этом пространством для реализации системы принципов является совокупность финансовых правоотношений в целом, или более узко – правоотношений, которые требуется урегулировать в том либо ином случае. Временные рамки реализации системы принципов устанавливаются с момента начала и до момента окончания финансовых правоотношений.

При этом обнаруживается следующая закономерность. Поскольку в содержании принципов заложены наиболее важные аспекты финансово-правового регулирования, любое нарушение положений, входящих в содержание того либо иного принципа финансового права, означает существенное нарушение имеющихся норм финансового права. С другой же стороны, имеет место и обратная связь. Если произошло существенное нарушение финансово-правовых норм, то в любом случае такое нарушение может быть сведено к нарушению положений того либо иного принципа финансового права, нескольких принципов, а в особо сложных случаях – к нарушению правил, отражающих содержание всей системы принципов.

Если положения системы принципов финансового права были нарушены, то соответствующее правоотношение не было осуществлено, т. е. осталось без реализации или было реализовано неверно. В этом случае возможно двоякое развитие событий. Во-первых, это повторное вступление в правоотношения, которые ранее не были осуществлены. Во-вторых, возможен полный отказ от правоотношений (если они не носят обязывающего характера). Но в любом случае следует помнить, что нарушения требований, входящих в содержание системы принципов финансового права, вызывают неправильное применение всех последующих правовых норм, которые задействуются в конкретном юридическом процессе.

Естественно, в законе нецелесообразно да и невозможно предусмотреть все нарушения, при которых реализация принципов финансового права приобретает негативный характер. Однако, по нашему мнению, вполне возможно закрепить общее указание на то, что любые нарушения принципов финансового права являются недопустимыми.

С учетом того, что законодательство, регламентирующее финансовые правоотношения, имеет иерархическую структуру, система принципов финансового права оказывает воздействие на все элементы этой структуры. Вместе с тем непосредственное воздействие со стороны системы принципов оказывается не на все без исключения нормы и правоотношения, а

лишь на наиболее значимые из них. Во всех остальных случаях система принципов финансового права также реализуется, но опосредованно, путем воздействия на наиболее значимые нормы, а те, в свою очередь, вовлечены в регулирование конкретных правоотношений.

При этом отображение системы принципов финансового права не является идентичным во всех случаях. Это зависит от того, какое место в общей иерархии норм занимают те правовые положения, которые подлежат воздействию в конкретной ситуации, подлежащей урегулированию.

Система принципов финансового права оказывает регулятивное и охранительное воздействие по отношению к иным финансово-правовым нормам и порождает этими нормами правоотношения. Такое воздействие зависит от конкретной ситуации, а также от этапа, на котором находится развитие правоотношений.

Регулятивное воздействие системы принципов финансового права состоит в том, что перед началом какого-либо правоотношения лицо сверяет нормы, которые будут при этом задействованы, конкретную модель будущего поведения субъектов правоотношений с требованиями этих норм, а также системы принципов финансового права. Если будет установлено полное соответствие, то финансово-правовые нормы переходят в стадию реализации с последующим положительным результатом.

Охранительное (правовосстановительное) воздействие системы принципов финансового права заключается в том, что уже после того, как состоялся процесс реализации конкретного правоотношения, его результаты оцениваются на предмет соответствия требованиям системы принципов. Если соответствие будет установлено, то в этом случае признается, что правовые нормы получили позитивную реализацию, а имевшее место правоотношение осуществлено надлежащим образом. Если же будет обнаружено несоответствие, то правоприменение также считается состоявшимся, однако задействованные правовые нормы получили негативную реализацию. В этом случае все правоотношения, реализованные с нарушением требований системы принципов финансового права, признаются не имеющими юридической силы и правовых последствий не порождают.

Система принципов финансового права обладает и определенной стабильностью, т. е. способностью сохранять свою целостность при наличии внутренних и внешних воздействий.

Внутренние воздействия состоят в том, что на систему принципов оказывают определенное влияние те противоречия, которые заложены в самой ее структуре или в нормативном содержании тех либо иных принци-

пов. Если такие недостатки являются несущественными, то они не вызывают негативной реализации системы принципов в целом. В дальнейшем такие недостатки могут быть устранены или минимизированы путем внесения изменений в нормативное содержание принципов, т. е. посредством нормотворчества.

Внешняя устойчивость – это способность системы принципов финансового права иметь позитивную реализацию при наличии таких нарушений в реализации правовых норм, которые, хотя и вызывают определенные меры реагирования, но не являются существенными. Впоследствии эти нарушения могут быть восполнены без отмены общего результата реализации финансовых правоотношений.

Как известно, в финансовом праве процесс правоприменения связан с решением об участии той либо иной правовой нормы в регулировании общественных отношений. В конкретных ситуациях это позволяет сделать вывод о возможности использования правовых норм независимо от того, осуществлялось ли при этом углубленное исследование задействованных правовых норм и процесса реализации на предмет их соответствия требованиям принципов финансового права. Р. Дренник считает, что это дает такие же хорошие результаты, как и изучение самой системы, и это можно объяснить тем, что данные о характере изменений несут большое количество информации о системе, вызывающей такое изменение. Практически эти данные содержат всю необходимую информацию¹⁷.

Другими словами, в самих правовых нормах содержатся положения, которые составляют часть принципов финансового права, что позволяет достигать позитивного результата и без прямого задействования требований системы принципов.

Вместе с тем это не снимает с правоприменителей обязанности знать и применять требования системы принципов финансового права в процессе реализации правоотношений. Наиболее значимым такое использование является в процессе правотворчества, когда при создании новых норм в их содержание внедряются положения, составляющие систему принципов финансового права. Такое использование, несомненно, придает дополнительную устойчивость как нормам финансового права, так и возникающим на их основе финансовым правоотношениям.

¹⁷ Дренник Р. Принцип причинности и прогнозируемость сигналов // Общая теория систем. М.: Мир, 1966. С. 161.

Таким образом, исследование системы принципов финансового права позволяет сделать вывод о том, что она представляет собой особое правовое образование, которое позволит обеспечивать надлежащую реализацию всех возникающих финансовых правоотношений.

Содержание системы принципов финансового права неразрывно связано с их нормативным выражением. В свою очередь, финансово-правовые нормы находят свое документальное закрепление в нормативных правовых актах, изучение которых позволит глубже познать сущность и социально-правовое назначение принципов финансового права.

Список литературы

1. *Акоф Р.* Общая теория систем и исследование систем как противоположные концепции науки о системах // *Общая теория систем.* – М.: Мир, 1966. – С. 76.
2. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. – М., 2000. – С. 163.
3. *Богуславский М.М.* Международное экономическое право. – М.: Междунар. отношения, 1986. – С. 102–119.
4. *Ведяхин В.М., Ревина С.Н.* О принципах правового регулирования рыночных отношений. – Самара, 2005. – С. 79–104 и др.
5. *Вопленко Н.Н.* Сущность, принципы и функции права. – Волгоград, 1998. – С. 34–44.
6. *Добровольская Т.Н.* Принципы советского уголовного процесса. – М.: Юрид. лит., 1971. – С. 33.
7. *Дреник Р.* Принцип причинности и прогнозируемость сигналов // *Общая теория систем.* – М.: Мир, 1966. – С. 161.
8. *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М.: Мысль, 1986. – С. 218.
9. *Лисицин Н.В.* Обычай российского права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 15–16.
10. *Лукашева Е.А.* Принципы социалистического права // *Сов. гос-во и право.* 1970. № 6. – С. 21–29.
11. *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть: учеб. 3-е изд. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 296–323.
12. *Международное право: учеб. / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова.* – М.: Междунар. отношения, 2005. – С. 63–93.
13. *Общая теория систем.* – М.: Мир, 1966. – 188 с.; *Системный подход и современная наука.* – Новосибирск: СО АН СССР, 1971. – 282 с.; *Общая теория систем и интеграция знаний.* – М.: МДНТП, 1976. – 155 с.; *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. – М.: ИПЛ, 1980. – 368 с.; *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М.: Мысль, 1986. – 330 с. и др.

14. Таможенное право: учеб. / отв. ред. Б.Н. Габричидзе. – М.: БЕК, 1995. – С. 74–80; Таможенное право: курс лекций / под ред. В.Г. Драганова. – Т. 1. – М.: Экономика, 1999. – С. 114–117; *Демин А.В.* Нормы налогового права. – Красноярск: СФУ, 2010. – С. 213.

15. *Урманцев Ю.А.* Начала общей теории систем // Системный анализ и научное знание. – М.: Наука, 1978. – С. 10.

16. Финансовое право: учеб. 2-е изд. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – С. 25–26.

17. *Шепенко Р.А.* Международные налоговые правила. – Ч. 2. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 5–11.

18. *Шепенко Р.А.* Международные налоговые правила: диалог о принципах права // Финанс. право. – 2011. – № 5. – С. 26.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 37.014.1

Р. Е. Булат, Г. П. Чепуренко

Профессиональный стандарт как нормативная база при аттестации персонала

В статье анализируются документы, подтверждающие, что единого подхода к аттестации нет не только в научной литературе, но и в действующих нормативно-правовых актах. Поэтому разработка профессиональных стандартов обуславливает дальнейшее развитие нормотворчества в области аттестации персонала, как важнейшего элемента управления человеческими ресурсами организации.

This article analyzes the documents confirming that a common approach to certification not only not in the scientific literature, but also in the existing legal acts. Therefore, the development of professional standards leads to the further development of rule-making in the area of personnel certification as an essential element of human resource management organization.

Ключевые слова: профессиональный стандарт, аттестация, управление персоналом.

Key words: professional standard, certification, personnel management.

В соответствии с известным принципом Питера¹ в иерархии каждый работник стремится достичь своего уровня некомпетентности. Суть принципа состоит в том, что хороший бригадир, затем – отличный мастер, а позже – замечательный прораб может стать и навсегда остаться скверным начальником строительно-монтажного участка. В результате в любой организации: «со временем каждая должность замещается работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей», а «работу выполняют те служащие, которые еще не достигли своего уровня некомпетентности». Поэтому с целью анализа способностей и перспектив работников в организации необходимо создать эффективную систему оценивания труда персонала.

© Булат Р. Е., Чепуренко Г. П., 2013

¹ Лоуренс Дж. Питер. Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось. М.: Попурри. 2002. 288 с.

В связи с этим важнейшее значение имеет принятие в декабре 2012 г. Закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона “О техническом регулировании”». Изменения дополнили ТК РФ следующими понятиями: «квалификация работника» – уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника, необходимых для осуществления им профессиональной деятельности; «профессиональный стандарт» – характеристика квалификации работника, необходимой в целях осуществления его профессиональной деятельности.

Поправки затронули ст. 143 и 144 ТК РФ, которые касаются тарифных систем оплаты труда и оплаты труда работников. Кроме того, в ТК РФ появилась ст. 195.1, в которой и приведены новые понятия. Нововведения подразумевают, что профессиональные стандарты могут стать основой национальной системы квалификаций и должны обеспечить взаимосвязь между профессиональной подготовкой и требованиями экономики.

Профессиональные стандарты будут применяться работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом; образовательными организациями при разработке профессиональных образовательных программ; а также для разработки федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования. Поэтому профессиональные стандарты имеют ряд существенных отличий от других способов описания требований к специалисту, характеризуются комплексным характером и раскрывают профессиональную деятельность специалистов, находящихся на различных квалификационных уровнях и связанных общей технологической задачей (исследования, производства, проектирования, обслуживания).

Порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, а главное – установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в системе квалификационных справочников, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащихся в профессиональных стандартах, установлен Постановлением Правительства РФ № 23 от 22.01.2013 г. Согласно этому постановлению проекты профессиональных стандартов могут разрабатываться объединениями работодателей, работодателями, профессиональными сообществами, саморегулируемыми организациями и иными некоммерческими организациями с участием образовательных учреждений профессионального образования и других заинтересованных организаций.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 предусмотрено, что в период до 2015 г. будет разработано не менее 800 профессиональных стандартов. В то же время на этапе начала модернизации национальной системы квалификаций предлагается сохранить действующую в настоящее время систему квалификационных справочников (Едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих и Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих), поскольку она выполняет множество важнейших функций в области льгот и компенсаций. Кроме того, в новом Законе устанавливается, что действия Закона «О техническом регулировании» не распространяются на профессиональные стандарты.

В результате нововведений профессиональный стандарт может быть использован работодателем для определения конкретной трудовой функции работника, в том числе при модернизации технологических и трудовых процессов. Поэтому он будет иметь важнейшее значение при проведении процедуры аттестации, которая является основной юридической формой проверки и оценки необходимых качеств работника, способствуя тем самым постоянному выявлению наиболее компетентных и высококвалифицированных кадров².

Так, цель аттестации сварщиков – установление достаточности их теоретической и практической подготовки, проверка их знаний и навыков³. Аттестация работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, включает в себя комплексную оценку их знаний отдельных правил, норм и инструкций по промышленной безопасности⁴. При этом ТК РФ (подп. б п. 3 ст. 81) предоставил возможность всем работодателям, независимо от видов деятельности, организационно-правовой и формы собственности, проводить аттестацию всех категорий работников и предусмотрел расторжение трудового договора за несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Однако анализ документов показывает, что единого понимания аттестации и целей ее проведения нет не только в научной литературе, но и в

² Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 4.

³ Постановление Госгортехнадзора РФ № 63 от 30.10.98 «Об утверждении правил аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства».

⁴ Постановление Госгортехнадзора РФ № 2 от 11.01.99 «Об утверждении положения о порядке подготовки и аттестации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, подконтрольные Госгортехнадзору России».

действующих российских нормативно-правовых актах по аттестации⁵. Российские нормативные правовые акты по аттестации имеют строго целевое назначение и действуют только в отношении отдельных категорий работников. При этом обращает на себя внимание разобщенность нормативных актов по аттестации, их принятие отдельными ведомствами при отсутствии единых подходов в решении принципиальных положений, затрагивающих интересы работников.

Такое положение предопределяет неоднозначное решение вопросов формирования аттестационных комиссий, сроков подготовки и проведения аттестации, оценки аттестуемого и, в результате, трудовые споры. Так, например, лишь в Положении об аттестации работников опасных производственных объектов можно найти требования к лицам, входящим в состав аттестационной комиссии⁶. Вместе с тем Дж. Питер Лоуренс отмечает: «Компетентность служащего определяется не посторонними лицами, а теми, кто стоит выше его на иерархической лестнице. Если его начальник все еще находится на уровне компетентности, он способен оценить деятельность своих подчиненных по полезности выполняемой ими работы, например, по качеству медицинского обслуживания или использованию информации, производству сосисок или ножек для столов – то есть по результатам их труда. Если же начальник достиг своего уровня некомпетентности, он обычно судит о подчиненных по тому, насколько точно они соблюдают формальный комплекс своих обязанностей, и компетентность для него – синоним строгого соблюдения всех правил, инструкций и процедур»⁷. Поэтому при проведении аттестационных мероприятий необходимость обеспечения их обоснованности, объективности и направленности на оценку результативности не вызывает сомнений.

В вопросах установления требований к аттестации Положение о порядке проведения аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи,

⁵ Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 26; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 185; Труханович Л.В., Щур Д.Л. Юридический словарь-справочник кадровика. М., 2003. С. 3; Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983. С. 99.

⁶ Постановление Госгортехнадзора РФ № 2 от 11.01.99 «Об утверждении положения о порядке подготовки и аттестации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, подконтрольные Госгортехнадзору России».

⁷ Лоуренс Дж. Питер. Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось. М.: Попурри. 2002. 288 с.

утвержденное постановлением ГКНТ СССР и Госкомтруда СССР от 5 октября 1973 г. (в ред. от 22.10.1979, с изм. от 14.11.1986)⁸ до сих пор не утратило актуальность. Однако ему не соответствуют некоторые современные ведомственные нормативные акты. Например, в отдельных моментах есть расхождения у Положения о единой системе аттестации руководителей и специалистов строительного комплекса, утвержденное решением Совета Национального объединения строителей (протокол от 20 апреля 2011 г. № 18), что обуславливает сомнения в его законности.

Кроме того, в «Положении о порядке проведения аттестации...» содержится исчерпывающий список должностей руководителей и специалистов, подлежащих аттестации. Поэтому, если будет аттестован, например, менеджер проекта, должность которого не содержится в этом перечне, то результаты аттестации можно будет оспорить в суде.

Вместе с тем применительно к аттестации достаточно широки возможности локальных нормативных актов (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 г. № 2 (в ред. от 28.12.2006 г. № 63)). Однако положение об аттестации, которое является локальным нормативным актом, в соответствии со ст. 8 ТК РФ должно быть принято работодателем, а не общественным объединением. Следовательно, увольнение сотрудника по результатам аттестации в саморегулируемой организации также может быть поставлено под сомнение⁹. Более того, вызывает вопрос законности выполнения требований ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ для категорий работников, которые не подлежат аттестации в соответствии с ТК РФ.

Таким образом, разработка профессиональных стандартов обуславливает дальнейшее развитие нормотворчества в области аттестации персонала как важнейшего элемента управления человеческими ресурсами организации. При этом в самих организациях важнейшую роль будет играть обоснованность принятых локальных актов, в том числе положения от аттестации.

⁸ Постановление ГКНТ, Госстроя СССР, Госкомтруда СССР от 17.02.1986 № 38/20/50 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации руководящих, научных, инженерно-технических работников и специалистов научно-исследовательских учреждений, конструкторских, технологических, проектных, изыскательских и других организаций науки».

⁹ Булат Р.Е. Правовые нормы и психологическое сопровождение управления персоналом в строительстве. СПб.: Бизнес Пресса, 2010. 198 с.

Список литературы

1. Булат Р.Е. Правовые нормы и психологическое сопровождение управления персоналом в строительстве. – СПб.: Бизнес Пресса, 2010. – 198 с.
2. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. – Екатеринбург, 1997. – С. 4.
3. Курилов В.И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983. – С. 99.
4. Лоуренс Дж. Питер. Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось. – М.: Попурри. 2002. – 288 с.
5. Постановление ГКНТ, Госстроя СССР, Госкомтруда СССР от 17.02.1986 № 38/20/50 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации руководящих, научных, инженерно-технических работников и специалистов научно-исследовательских учреждений, конструкторских, технологических, проектных, изыскательских и других организаций науки».
6. Постановление Госгортехнадзора РФ № 2 от 11.01.99 «Об утверждении положения о порядке подготовки и аттестации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, подконтрольные Госгортехнадзору России».
7. Постановление Госгортехнадзора РФ № 63 от 30.10.98 «Об утверждении правил аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства».
8. Российская юридическая энциклопедия. – М., 1999. – С. 185.
9. Труханович Л.В., Щур Д.Л. Юридический словарь-справочник кадровика. – М., 2003. – С. 3.
10. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1984. – С. 26.

Сведения об авторах

Безуглов Сергей Вячеславович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: nebo2000@list.ru

Булат Роман Евгеньевич – доктор педагогических наук, профессор кафедры тактики Военного института (инженерно-технического) Военной академии материально-технического обеспечения. E-mail: bulatrem@mail.ru

Бутурлина Елена Степановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: ButurlinaES@yandex.ru

Бутько Людмила Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: lvbutko@mail.ru

Верхогляд Александр Сергеевич – аспирант кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: sawa.go@gmail.com

Грешнова Наталья Алексеевна – аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: grachev.n.i@mail.ru

Гущина Людмила Ивановна – кандидат исторических наук, доцент Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: gushinali@gmail.com

Дашин Алексей Викторович – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: avdashin@mail.ru

Епифанова Елена Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: Epifanova_Elen@mail.ru

Желдыбина Татьяна Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: irisjur@mail.ru

Иволжатов Алексей Викторович – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, помощник адвоката Адвокатского бюро «Vegas-Lex». E-mail: Ivolzhatov@vegaslex.ru

Княгинин Константин Николаевич – кандидат юридических наук, директор по научной деятельности Президентской библиотеки (Санкт-Петербург). E-mail: knyagin@prlib.ru

Красницкая Анна Викторовна – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: kav1107@mail.ru

Кудрякова Дарья Владимировна – аспирант кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: kuddv@mail.ru

Курдюк Галина Петровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России. E-mail: kurdyuk@rambler.ru

Лепешкин Егор Борисович – преподаватель кафедры земельного и экологического права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: ovlepushkina@mail.ru

Лепешкина Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: ovlepushkina@mail.ru

Мантул Григорий Анатольевич – кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: Rasskasov@mail.ru

Митрясова Анна Владимировна – магистрант Кубанского государственного аграрного университета, помощник мирового судьи, судебный участок № 32 КВО г. Краснодара. E-mail: An.Mitryasova@yandex.ru

Михайлик Анна Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета, юридического факультета. E-mail: nmlinnik@rambler.ru

Михалёва Наталья Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: ms.nata0207@mail.ru

Недилько Юлия Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: jvna@list.ru

Павлик Елизавета Михайловна – адъюнкт кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, лейтенант полиции. E-mail: lisa1990-07@mail.ru

Павлисова Татьяна Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: travlisova@yandex.ru

Петренко Елена Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: Petrenko_eg74@mail.ru

Пилипенко Анастасия Александровна – кандидат юридических наук. E-mail: a.podshibyakina@gmail.com

Подшибякин Александр Сергеевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации. E-mail: a.podshibyakina@gmail.com

Попова Олеся Олеговна – соискатель Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина. E-mail: olesya-popova2005@yandex.ru

Пустовая Елена Павловна – соискатель Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: lena.pustovaya.85@mail.ru

Рассказов Леонид Павлович – доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета, заслуженный деятель науки РФ. E-mail: Rasskasov@mail.ru

Рассказов Олег Леонидович – доктор юридических наук, профессор Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: Rasskasov@mail.ru

Савченко Марина Станиславовна – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного и международного права, Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: savchenkoa@bk.ru

Свистунова Людмила Юрьевна – старший преподаватель кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: Svistunova-1-77@mail.ru

Тонков Евгений Никандрович – преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы, адвокат. E-mail: e.tonkov@mail.ru

Хаконова Ирина Байзетовна – соискатель кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: khakonova77@mail.ru

Хисамов Эльдар Рифкатович – аспирант кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета. E-mail: eldar_hisamov@mail.ru

Чепуренко Галина Павловна – доктор педагогических наук, профессор, Заслуженный учитель РФ. E-mail: bulatrem@mail.ru

АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте len-jurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

1. Статья

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

2. Автореферат

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

3. Сведения об авторе

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин

Петербургское шоссе, 10

тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2013
№ 4 (34)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Е. Ю. Березина*
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

Подписано в печать 26.11.2013. Формат 70x90 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 21. Тираж 1000 экз. Заказ № 972

Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а