

ISSN 2074-7306

СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 1, 2012

Периодичность 4 номера в год

Издается с 1997 г.

Включен 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»
ВАК Министерства образования и науки РФ

Регистрационный номер № 015 464 от 27 ноября 1996 г.
Комитета Российской Федерации по печати
Учредитель – Ростовский юридический институт
Северо-Кавказской академии государственной службы

Редакционный совет

Председатель совета

Ректор СКАГС, кандидат экономических наук, доцент **В.В. Рудой**

зам. директора ИГП РАН, ректор Академического правового института, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Н.Ю. Хаманева** (Москва); зам. директора ИГП РАН, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ **В.В. Альхименко** (Москва); ведущий специалист ИГП РАН, кандидат юридических наук **М.А. Супатаев** (Москва); директор юридического института СКАГС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Д.Ю. Шапсугов** (Ростов-на-Дону)

Редколлегия

Главный редактор
доктор юридических наук,
академик АМАН, заслуженный юрист РФ
Д.Ю. Шапсугов

доктор юридических наук, профессор **Л.В. Акопов** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ **П.П. Баранов** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **А.И. Бойко** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Л.И. Волова** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **А.И. Гончаров** (Волгоград), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **С.А. Зинченко** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **М-С А-М Исмаилов** (Махачкала); доктор юридических наук, профессор **В.Я. Любашиц** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Ю.А. Ляхов** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **А.Н. Маремкулов** (Нальчик); доктор юридических наук, профессор **С.Н. Медведев** (Ставрополь); доктор юридических наук, профессор **В.В. Момотов** (Москва); доктор юридических наук, профессор **С.Н. Назаров** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Ж.И. Овсепян** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **А.И. Овчинников** (Ростов-на-Дону); доктор юридических наук, профессор **И.В. Тимошенко** (Таганрог); **А.Б. Паламарчук** (ответственный секретарь)

Адрес редакции:

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70;
тел.: (8-863) 203-63-89; e-mail: yurvestnik@skags.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

Шапсугов Д.Ю.

Обеспечение органичности государственно-правового развития народов в процессе модернизации Российского государства и права 7

Баранов П.П.

Обоснование легитимности самодержавия в политико-правовой мысли России XVII века 14

Овчинников А.И.

Идеология российской государственности в контексте модернизации: базовые ценности и приоритеты 20

Радачинский Ю.Н.

Мониторинг предоставления государственных, муниципальных услуг субъектами гражданского общества как важнейший фактор модернизации Российского государства 26

Радачинский Ю.Н.

О предмете правового мониторинга деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, созданных в форме автономного учреждения 29

Швец Л.Г.

Гендерный аспект властных отношений: от асимметрии к аутентичности 32

Скрынник А.М.

Правовой и содержательный анализ понятий «судно» и «военный корабль» применительно к обеспечению транспортной (морской) безопасности 38

Кравченко А.Г.

Концепция сетевого управления государством в России 48

Бусленко Н.И.

Права и обязанности российского журналиста в системе средств обеспечения информационной безопасности личности, общества, государства (политико-правовые аспекты) 51

Гутарова Н.А.

Понимание народа – субъекта права в советской политико-правовой концепции 59

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА

Медведев С.Н.

Проблемы римского владения 65

Колесник Г.И.

Правовое регулирование лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности 69

Шапсугова М.Д. Особенности правового режима имущества индивидуального предпринимателя	73
Хван О.В. Деловая репутация в составе нематериальных активов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	80
Костенко В.В. Понятие «инновации», «инновационная деятельность» в Российском законодательстве	85
 ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО, КОНСТИТУЦИОННОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА	
Мирошник С.В. Повышение эффективности налогового законодательства: проблемы и способы их разрешения	90
Рассыльников И.А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности в Великобритании	95
Хачаян С.В. Юридические коллизии в конституционном праве: содержание и классификация	102
Кузнецов В.В. Процессуальное положение государственного обвинителя в судебном следствии	107
 ХРОНИКА НАУЧНОЙ ЖИЗНИ	
Баранов П.П. Обсуждаем проблемы избирательной системы и конституционного законодательства	113
НАШИ АВТОРЫ	114

CONTENTS

THE PROBLEMS OF THE THEORY OF LAW AND STATE

Shapsugov D.Y.

The provision of limitation of state-legal development of the peoples in the process of modernization of the Russian state and law7

Baranov P.P.

Grounding of legitimacy of autocracy in political legal thought of Russia in the XVII century14

Ovchinnikov A.I.

Ideology of the Russian state in the context of modernization: basic values and priorities20

Radachinsky Y.N.

Monitoring of providing state and municipal services by the subjects of civil society as the most important factor of the Russian state modernization26

Radachinsky Y.N.

On the subject of legal monitoring of the multi-functional centers of activities, providing state and municipal services, established in a form of an autonomous institutions29

Shvetz L.G.

The gender aspect of authority relations: from asymmetry to authenticity32

Skrynnik A.M.

The legal and substantial analysis of the notions “vessel” and “warship” in conformity with provision of transport (marine) security38

Kravchenko A.G.

The concept of the net management of state in Russia48

Buslenko N.I.

The rights and obligations of a Russian journalist in the system of the means of ensuring the security of the person, society, state (politico-legal aspects).....51

Gutarova N.A.

Understating of people – the subject of law in the Soviet politico-legal concept59

THE PROBLEMS OF CIVIL AND ENTREPRENEURIAL LAW

Medvedev S.N.

The problems of the Rome possession.65

Kolesnik G.I.

Legal regulation of licensing of some kinds of entrepreneurial activities.69

Shapsugova M.D.

The peculiarities of the legal regime of the property of individual entrepreneur73

<i>Khvan O.V.</i> Business reputation in the content of non-material assets of juristic persons and individual entrepreneurs	80
<i>Kostenko V.V.</i> The notion “innovation”, “innovational activities” in the Russian legislation	85
<i>THE PROBLEMS OF FINANCIAL, CONSTITUTIONAL AND LEGAL-PROFESSIONAL LAW</i>	
<i>Miroshnik S.V.</i> The raising of efficiency of tax legislation: problems and means of their solution	90
<i>Rassylnikov I.A.</i> The basis of the legal budget regulation of Great Britain	95
<i>Hatchanjan S.V.</i> Legal collisions in the constitutional law: contents and classification	102
<i>Kusnetzov V.V.</i> The professional position of a state prosecutor in the court investigation	107
<i>CHRONICLES OF SCIENTIFIC LIFE</i>	
<i>Baranov P.P.</i> We discuss the problems of election system and constitutional legislation	113
<i>OUR AUTHERS</i>	114

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ НАРОДОВ В ПРОЦЕССЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В статье анализируются содержание принципа органичности правового развития и возможности его реализации в процессе современной модернизации российского права.

The content of principle of organicity of legal development and the possibility of its realization in the current modernization of russian law is analyzed in the article.

Ключевые слова: модернизация права, органичность правового развития, право народов на развитие.

Key words: modernization of law, organicity of the law development, the right of nations to development.

Актуальный сегодня вопрос о необходимости модернизации российского права тесно связан с вопросом о том, как возникает и развивается право. Этот вопрос относится к числу вечных правовых проблем, по которой и по сей день отсутствует общепринятая точка зрения. Множество выдвинутых ранее и имеющихся в настоящее время концепций, в которых делается попытка ответить на данный вопрос, продолжает свое существование в конкурентной борьбе. Отсутствие ответа на данный вопрос вынуждает воздействовать на правовое развитие каждого народа и человечества в целом с точки зрения господствующих на данный момент взглядов, постоянно реализуя присущие им преимущества и недостатки.

В этих условиях особую актуальность приобретает теоретико-правовое обеспечение модернизации современного российского права с учетом исторического опыта ее осуществления в прошлом.

Можно выделить три основные концепции, во взаимной конкуренции которых нашла и находит свое отражение общая острота данной проблемы: естественно-правовая, историческая школа права и позитивистская концепция права. Какая из них может составить теоретический фундамент модернизации российского права? Можно ли создать такой фундамент на основе их интеграции? Каждая из них последовательно пережила периоды возникновения, господства, падения и нового возрождения, каждая из них содержит абсолютизированную долю истины в объяснении возникновения и развития права, без которой невозможно ответить на поставленные выше вопросы. Разве можно понять

право, не обращаясь к разуму людей и их воле, что свойственно естественно-правовой концепции, разве можно зафиксировать и реализовать право в его конкретном содержании без позитивистского подхода? Разве можно развивать право без учета особенностей народа, являющегося его подлинным творцом, на чем настаивает историческая школа права.

Каждая страна выбирает собственный путь модернизации. При этом важно понимать как содержание «стартовой площадки» модернизации, так и характер и возможные результаты предполагаемых изменений. Многое зависит от целевой установки: развить существующее, сохраняя возможность его самоидентификации, или создать нечто совершенно новое, не имеющее никаких корней в прошлом.

Более конкретно применительно к России вопрос можно поставить так: хотим ли мы иметь развивающуюся в результате модернизации узнаваемую Россию или построенное с нуля, на совершенно иных чем нынешняя Россия основаниях новое государство, создание которого обусловлено исключительно процессами глобализации.

В научной литературе этот вопрос обсуждается давно как вопрос о совмещении или разрыве традиций развития и современности, при этом выделяются три тенденции: скорее традиционность против модернизации, симбиоз прежнего достояния и заимствований, при котором поддерживается относительно независимое сосуществование традиций и современности, разведенных по разным социокультурным сферам; синтез наследия и заимствований [1, с. 8-10].

Не вдаваясь в детальный анализ названных тенденций, необходимо отметить, что обязательным условием их реализации является органичная включенность модернизации в движущуюся ткань развивающихся процессов.

Как отмечается в научной литературе, страны, ранее считавшиеся отсталыми и постепенно превращающиеся в центры мирового притяжения (Китай, Индия), вступая в современные модернизационные процессы, «в гораздо меньшей степени склонны отказываться от экзистенциальных начал своей собственной культуры, национальных традиций в политике и праве [1, с. 9].

«Незападные общества могут подвергнуться модернизации, не отказываясь от своих родных культур и не перенимая оптом все западные ценности, институты и практический опыт...» [2, с. 112].

В России отмечается в известной мере «подспудная» борьба западнических и евразийских концепций модернизации, имеющих свои корни в прошлом. При этом вряд ли учитывается, что при самых разных ориентациях подобного рода Россия оставалась все той же узнаваемой Россией, несмотря на самые крутые повороты в своей истории.

Но, безусловно, важнейшее значение, по существу вбирающее в себя эти подходы, имеет теория органичности правового развития, истоки которой можно найти уже в древней политико-правовой мысли, наиболее последовательно разработанной немецкой исторической школой права.

В трудах представителей этой школы, прежде всего Савиньи и Пухты, дается достаточно четкое обоснование основных ее положений.

Первое из них связано с утверждением, что право, подобно языку, нравам и учреждениям, являясь одним из проявлений народной жизни, неразрывно связано с другими ее проявлениями, опирающимся на общее убеждение народа и присущее ему одинаковое чувство необходимости.

Второе, дальнейшее развитие права состоит в органической связи с сущностью и характером народа: им управляет тот же закон необходимости.

Третье. Теория национального развития, согласно которой образование права есть действительное, общественное действие, общение людей, а не только возможное, в котором (как это позже добавил Пухта) юридическая и фактическая власть соединены. Если отсутствует это соединение, то обрывается неправо.

Конкретной средой их проявления служат отдельные народы, в рамках которых осуществляется

целостное общение, формируется общее народное убеждение в необходимости права. Отсюда вывод о недопустимости объяснения происхождения права из случая, произвола, в том числе творимого законодателем. Этот последний тезис особенно был неприемлем для критиков органической теории - позитивистов.

Примером такого чистого формирования права, на который обращает внимание Савиньи, является римское право, проходившее без серьезных внешних воздействий, сохранившее свою чистоту и эффективность на многие последующие века.

Родоначальники органической концепции права, выделяя особенности идеального процесса формирования права, разумеется, понимали, что реальный процесс формирования права у отдельных народов испытывает всякого рода деформирующие воздействия, не исключая и воздействия позитивного. Но в целом развивающееся право народа либо усваивает, либо «перерабатывает», «переваривает» эти внешние воздействия, оставаясь в сущности национальным правом данного народа, либо свидетельствует о перерождении данного народа, формировании из него уже другой, новой общности.

Необходимо отметить, что некоторые критики концепции органичного правового развития Савиньи и Пухты в допущении внешних воздействий на правовое развитие видели отступление от провозглашенных безусловных принципов, доходящее до самоопровержения провозглашенной теории.

Однако нетрудно доказать несостоятельность этой рассудочной в своей основе критики (в частности П.И. Новгородцева и Р. Иеринга) в основном диалектической органической теории, ограниченность которой (критики) была осознана несколько позднее.

Следует также отметить, что упрек критиков [3] органической теории в адрес ее творцов, заключавшийся в отсутствии детального обоснования процесса происхождения права из общего народного убеждения, требовал дополнительных исследований, без которых сам по себе не мог быть опровергнут.

Механизмы формирования права, обосновывая которые, критики теории органичного развития права – позитивисты, полагали ее опровергающими, на самом деле не только не противоречили исходному принципу органической теории, но и в определенной мере являлись объяснением механизма формирования права, вполне соответствовавшим основным постулатам исторической школы права.

Механизмы преодоления своей ограниченности, разрабатывавшиеся в рамках исторической школы права (Савиньи, Пухта), позитивистски истолкованные П.И. Новгородцевым, необоснованно были превращены в доказательство несостоятельности основного принципа - принципа органичности правового развития, обоснование которого и сегодня необходимо рассматривать как величайший вклад немецкой исторической школы права в юридическую науку. Совершенно несостоятельный упрек в ее адрес, состоявший в якобы отрицании развития в праве, ибо в трудах Савиньи, Пухты это развитие рельефно подчеркнуто, как раз в тех дополнениях к основному принципу органичности развития права, благодаря которому, например, немецкое право со всеми происходящими в нем изменениями развивается как немецкое, а не восточное право. Сделав упор на постоянной «немецкости» немецкого права позитивистские критики пытались доказать отсутствие идеи развития в немецкой исторической школе права. Таким образом, позитивистские критики исторической школы права, отделив односторонность исторической школы права от разработанных ее основателями диалектических дополнений, с помощью которых преодолевалась эта односторонность, противопоставив их основному принципу, пыталась отвергнуть ее основной принцип.

Вместо того, чтобы продолжить разработку принципа органичности правового развития, так основательно начатую представителями исторической школы права, переходя к постановке и анализу вопроса о конкретных механизмах формирования и развития «Народного духа», составляющего стержень правового развития и действительно последовательно не разработанным основателями исторической школы права, позитивистская критика попыталась опровергнуть основной принцип исторической школы права фактом простого отсутствия в ней конкретной проработки вопроса о конкретных механизмах его («Духа народа») формирования, используя при этом новую оригинальную концепцию формирования права, предложенную Р. Иерингом, правоверным сначала представителем немецкой исторической школы права, затем присоединившимся к ее уничтожающим критикам. Предложенная Р. Иерингом концепция борьбы интересов и потребностей людей как источника формирования права не только не отвергает исходного принципа исторической школы права, а, наоборот, служит величайшим подтверждением ему, если

только эту борьбу не рассматривать как исключительно абстрактную, не имеющую отношения к конкретному обществу (немецкому, французскому, английскому или восточному. На самом деле эта борьба происходила и происходит в конкретных обществах (немецком, французском и т.п.), и поэтому итогом, результатом этой борьбы становится немецкое, французское или российское и т.п. право, которое, развиваясь как отражение этой борьбы и в средние века и в новое время, остается и сегодня все же немецким, французским или российским и т.п. правом. И это обстоятельство никак не удается отменить, пользуясь позитивистским познавательным инструментарием.

В позитивистской критике исторической школы права был выплеснут и похоронен еще один величайший зародыш истинного представления о праве - несводимость права к произволу законодателя, который (произвол) стал трактоваться как основной источник права. Тем самым позитивистская критика исторической школы права, начав с попыток доказать односторонность, а затем и полную несостоятельность исторической школы права, закончила или заканчивает попытками утверждения своей односторонности, не предпринимая при этом, в отличие от исторической школы права, попыток преодолеть свою односторонность, можно даже сказать на первых этапах своего формирования, даже не осознавая ее.

Таким образом, возникает вопрос: какова судьба принципа органичности правового развития общества в современную эпоху, в современной России? Отвечая на него, нельзя не учитывать, что право является частью создаваемого человеком искусственного окружающего мира, в котором он живет. Но безграничен ли его произвол в творчестве этого мира? Есть ли объективные пределы этого произвола, за которыми может наступить его саморазрушение. Вот цена вопроса о принципе органичности правового развития. Это вопрос о том, сохраняется ли возможность развития права как национального, совместимо ли его развитие как национального с формированием в нем наднациональных компонентов и возможно ли формирование национального права без опоры на принцип органичности правового развития?

Принцип органичности правового развития каждого отдельного народа не только не отрицает сам по себе возможности правовой аккультурации, а, наоборот, требует поиска и нахождения предпосылок для органичного включения правовых ин-

ституты и процедур в данную правовую систему, отторгая из них те, которые не могут быть в принципе адаптированы к жизнедеятельности данного народа.

В этой связи примечательны рассуждения Савиньи относительно причин действия институтов римского права у завоевавших римлян народов.

Савиньи убедительно опровергает господствующее утверждение о том, что Рим покорили дикие племена, названные варварами, не имевшие развитых публичных институтов. «Многие новейшие писатели, в том числе и Сисмонди, - пишет он, - представляют нам варваров разбойниками, которые решились разрушить Римскую империю, не имевшими до их нашествия ни отечества, ни национальных нравов и никаких постановлений. Этот беглый и легкий взгляд не может выдержать испытаний... то, что мы знаем, перешло к нам от римлян, подвергшись их толкованиям, невежеству и предрассудкам...

У германцев нация состояла из людей свободных, которые одни имели всю власть и все права. Политическое их устройство соответствовало разделению страны на уезды или кантоны, которые назывались *gau* ... Каждая *gau*, свободные люди которой составляли между собой местное общество, имело своим начальником графа». У римлян и покоривших их народов было много общих институтов [3, с. 399, 397]. Нельзя отказать в актуальности сути данных рассуждений, особенно в эпоху так называемой глобализации. Глубокий смысл приобретает и критика «юридического логицизма», не способного учитывать столкновение в праве противоположных интересов, пытающегося, но неспособного изменить логику жизни абстрактной логикой права.

В современных условиях с учетом накопленного правового опыта человечества понимание принципа органичности правового развития должно быть расширено и включать:

1. Рассмотрение права как гармоничного целостного организма (явления), функционирующего в органичной для него социальной среде, обозначаемой как народ, с развитием которого развивается и право.

2. Рассмотрение права в его включенности в реальную общую жизнь народа с точки зрения выявления его гомеостатических свойств, позволяющих ему гармонично функционировать в данном обществе во взаимодействии с другими элементами его социальной организации.

3. Рассмотрение права как включенного в более общую систему-право всех народов.

4. Рассмотрение права как постоянного воспроизводства его развивающейся целостности в полном составе его гомеостатических компонентов. Эффективность права определяется степенью его целостности, гармоничности сочетания его компонентов внутри этой целостности. Модернизация права возможна на основе четкого понимания взаимосвязи этих элементов, благодаря чему поддерживается его целостность как условие его развития. Она означает развитие этой целостности, адекватное изменившимся внешним по отношению к праву социальным условиям, с сохранением его сущности. Иначе говоря, модернизация права означает воспроизводство его целостности в новых условиях с новыми компонентами развивающимися его сущность.

Принцип органичности правового развития выступает не односторонним как другие принципы правообразования и развития права, опираясь на взаимодействие природы, разума, опыта как источников правообразования, справедливость, равенство (господство над неравенством), свободу как основных правовых парадигм развития, а универсальным принципом правообразования и развития, диалектически преодолевающим все названные выше односторонности, вбирая в себя все их позитивное содержание. Если раньше процесс правообразования носил преимущественно стихийный характер, не являлся планомерно и разумно организованным, происходившим в формах насильственных отступлений от названного принципа в виде навязывания народам чуждого им законодательства, как правило, завершался возвращением в конечном итоге в русло эволюционного органичного развития, то сегодня требуется преодоление этой стихийности путем тщательного изучения традиционного опыта органичного правового развития каждого народа, подобно тому как это было сделано Савиньи по отношению к римскому и германскому праву, и использования его в модернизационных процессах современного правового развития России, так как позитивной альтернативы такому подходу просто не существует.

С гносеологической точки зрения весьма важно подчеркнуть, что органичность развития выступает как реальный диалектический процесс становления права, организация эффективного взаимодействия всех его гомеостатических компонентов и требует адекватного ей диалектического метода исследова-

ния, несовместимого в данном случае с рассудочным разбором диалектических процессов.

Преимуществом в правовом развитии подерживается и тем, что социальная сфера создается под воздействием в том числе и права. Изучая и выделяя в ней происшедшие изменения, мы имеем возможность определить характер прежнего воздействия права на социальную среду и направления такого воздействия на перспективу.

Принцип органичности правового развития имеет прямое отношение к проблемам модернизации современного российского права и связан с ответом на вопрос, что должно составить основное содержание модернизации российского права на современном этапе его развития. Довольно часто такая модернизация понимается фактически как подгонка российских правовых стандартов под западноевропейские или американские стандарты либо как необходимость вернуться к традиционным российским правовым ценностям, поставив правовое развитие на прочный фундамент отечественного правового опыта.

При этом оказывается весьма сложным вопрос об отыскании отечественных корней в современном действующем российском праве. После нескольких революционных потрясений, происходивших в его историческом развитии, разрушавших принцип органичности правового развития, трудно, разумеется, сходу выделить его органичные корни [4]. Тем не менее оно по преимуществу оставалось российским правом, а не немецким или английским, поэтому такой анализ необходимо провести в каждой отрасли права.

В России мы наблюдаем уникальную ситуацию, когда органичность правового развития реализовывалась в российском обществе (обычно-правовая система), а российское государство, особенно на переломных этапах развития, ориентировалось на зарубежное законодательство (Судебное уложение 1649 г., Законодательство Петра I, постперестроечное законодательство). Насильственное внедрение не самого современного и претендующего на универсальность законодательства Российской империи в практическую жизнь северокавказских народов вызывало в течение всей истории их взаимоотношений реакцию неприятия и отторжения. В этой связи необходимо отметить и оригинальность для России советского законодательства. Современная политика модернизации в России должна учитывать эти процессы.

При решении данного вопроса важно учитывать степень укорененности традиционных институтов правового развития в сознании и действительной социальной практике народа. Если речь идет о явлениях, получивших широкое распространение у других народов и новых для данного народа, не вошедших в сознание и не ставших традиционными для данного народа, то заимствование иностранного права вполне может оказаться приемлемым, но опять же не немедленно, а через различные переходные формы, благодаря которым будет происходить безболезненное «привыкание» народа, общества к этим явлениям.

Игнорирование принципа органичности правового развития в российской истории со стороны Российского и Советского государства постоянно приводило к социальным конфликтам и величайшим трагедиям, масштабы которых до сих пор никто серьезно не оценил.

К этим последствиям можно отнести огромные жертвы, понесенные массами крепостного и советского крестьянства, интеллигенции, многочисленных народов, либо эксплуатировавшихся Российской империей для осуществления своих агрессивных планов, либо насильно удалявшихся из разных краев (в частности, выселение народов Северного Кавказа и заселение освобожденной таким образом территории населением из русских губерний). При этом практически в ущерб интересам основного населения России тратились огромные материальные и финансовые ресурсы, приносились в жертву миллионы человеческих жизней во имя реализации этих агрессивных планов.

Все это заставляет задуматься над проблемой цены модернизации в широком смысле этого слова; материальной, финансовой, духовно-нравственной. Реализация принципа органичности правового развития в современных условиях в России связана с вопросом о сохранении и развитии русского народа и любого другого народа, проживающего на территории Российской Федерации. В общественном сознании российского общества глубоко укоренилась ленинская трактовка права на самоопределение как права на отделение и создание независимого государства. Выдвинутая в конкретных исторических условиях (большое недоверие к центральной российской власти, ее тоталитарный характер, широкое развитие сепаратистских тенденций), она, безусловно, была важным фактором объединения народов в единое государство, может быть, даже единственным условием объединения под гаранти-

ей добровольности объединения с правом одностороннего выхода из СССР.

В совершенно другой ситуации настаивать только на такой ленинской трактовке права на самоопределение - значит впасть в односторонность, абсолютизацию значимости абсолютизированного понимания данного права. Надо отметить, что и план «автономизации» И. Сталина, подвергнутый критике В.И. Лениным, на деле был односторонним, поскольку ограничивался статичными формами внутреннего самоопределения народов и наций внутри страны.

В современных условиях речь должна идти по существу и в первую очередь о реальном развитии народов и наций в рамках единого государства, что должно быть закреплено в качестве права на развитие каждого народа, нации в Конституции Российской Федерации.

Сегодня можно даже подчеркнуть, что отмеченная выше ленинская трактовка права на самоопределение как права на создание независимого государства в конкретных условиях ее выдвижения сыграла свою позитивную роль, содействуя созданию единого государства при полной фактической нереальности его осуществления в последующей истории Советского государства. К сказанному можно добавить, что международное право устанавливает обязанность государств содействовать развитию народов и наций внутри каждой страны, а неисполнение данной обязанности может стать основанием для постановки вопроса о выходе народов, нации, имеющих соответствующие формы организации, из состава не выполняющего свои обязательства государства.

Приведем наиболее близкий пример юридической модернизации на Северном Кавказе. К XIX в., как известно, на Северном Кавказе сложились традиционные обычно-правовые системы, регламентировавшие общественную жизнь каждого народа, они были органичны для данного народа и находились в процессе перехода к системе позитивного права, о чем свидетельствуют решения, принимавшиеся в начале XIX в. в Кабарде и на Северо-Западном Кавказе, а еще раньше в Дагестане в рамках отдельных народов и на их общих съездах.

Однако процесс завоевания Кавказа в том виде, как он проходил, не мог оставить неприкосновенной обычно-правовую систему народов Северного Кавказа, которая символизировала все то, что нельзя было бы не разрушить, завоевывая Кавказ.

Введение судов и расправ в конце XVIII в. в Кабарде по указанию Екатерины II, предпринятое с известной опорой на часть местных князей и дворян, было неудачным. Вслед за этим в 1822 г. генерал Ермолов в ряде своих прокламаций ввел Временный кабардинский суд, отменив ранее существовавшие системы судов. Эта попытка также не могла быть успешной, поскольку не только не была органичной для кабардинского народа, но вызывала резкое отторжение у него. Это был суд, возглавлявшийся военными, как правило, не знавшими ни обычного права, ни российского законодательства.

Неудачность названных модернизационных проектов в конце концов заставила имперскую администрацию на Кавказе приступить к систематическому изучению обычного права народов Северного Кавказа и мусульманского права, без использования которых водворить порядок даже на завоеванных территориях оказалось невозможно.

В течение нескольких лет была проведена огромная работа по сбору и описанию обычного права народов Северного Кавказа. Во многом благодаря этой работе обычное право народов Северного Кавказа было, хотя и в обобщенном виде, записано, и эти источники сегодня относятся к числу основных памятников – свидетельств о праве этих народов.

Однако последовавшее почти сразу после завершения этой работы полное завоевание Северного Кавказа резко снизило практическую потребность в их использовании. Во введенной системе военно-народного управления горскими народами Северного Кавказа, хотя и не исключалось полностью возможность применения норм традиционно-регулирующих отношений, но оно было крайне ограниченным, зависело от решений назначавшихся для руководства ими военных и в лучшем случае осуществлялось на основе известного принципа коррелятивности [5, с. 49], обеспечивавшего соответствие в конечном итоге всех судебных и административных решений общероссийскому законодательству.

Так, было завершено органичное правовое развитие северокавказских народов. Модернизация в такой форме, разумеется, была направлена на безусловную ломку традиционного уклада жизни, системы ценностей, всего культурного многовекового наследия этих народов. Результатом этой ломки стали практически не прекращавшиеся выступления местного населения против чуждого им порядка регулирования и управления в XIX и XX вв. либо по-

стоянный выезд горцев в другие государства. Следует отметить, что этот порядок был не только чужд горским народам, но и прямо вредоносен для них, поскольку навязывалась далеко не самая передовая юридическая имперская по своей сути система, носившая в своей основе колониальный характер.

В одной из недавно изданных работ [6] содержится богатейшая информация по данному вопросу, относящаяся к советскому периоду истории. Начавшийся в период утверждения советской власти возврат к традиционной обычно-правовой и религиозной системам фактически стал политическим инструментом, который активно использовался большевистскими идеологами для утверждения советской власти. Как только эта власть утвердилась, началось или продолжилось вытеснение обычного права из сферы регулирования поведения людей. Таким образом, в течение одного столетия горским народам пришлось пережить две весьма жесткие модернизации нормативно-юридической системы. В настоящее время обе эти системы уже являются достоянием истории, а обычное право и частично мусульманское право продолжают выполнять свои социальные функции у народов Северного Кавказа. Этим убедительно доказывается органичность этих систем для северокавказских народов и неприживаемость или весьма слабая приживаемость иных систем, что имеет весьма серьезное значение и для современной России.

Современная модернизация российского права вряд ли возможна как немедленный переход к любым иностранным образцам правового развития. Пока российский народ, как это закреплено в действующей Конституции Российской Федерации, является многонациональным, опыт правового развития каждого народа должен быть включен как органическая часть в модернизационные процессы с учетом многоуровневого характера современной российской правовой системы.

Не имея возможности подробно останавливаться на детальной характеристике этих сложных процессов, можно выделить стержневой вопрос этой большой темы. Это вопрос о конкретном конституционном закреплении права каждого народа на развитие, его содержание и направления реализации.

Неразвивающиеся, но реально существующие народы - это большая политическая, экономическая и духовно-нравственная проблема.

За прошедшие века насильственно поддерживавшегося их единства в рамках имперского и Советского государства они не почувствовали себя

хозяевами собственной судьбы, не сформировавшими способности влиять на изменения к лучшему в условиях своего существования.

Не находя удовлетворения в постоянно статичных, не способных к развитию политико-правовых формах, в которые было облечено их существование (военно-народное управление в империи, формы советской государственности), они постоянно тяготели к праву на самоопределение, ленинская трактовка которого как права на отделение и создание самостоятельного государства, высказанная в ситуации глубочайшего политического кризиса доверия народов России к Российскому государству, стала доминирующей особенно в постсоветский период.

Необходимо подчеркнуть в связи с этим незакрепленность и практическое отсутствие серьезного опыта реализации права народов на внутреннее развитие, которое может стать стержневой идеей и основой национальной политики современного Российского государства, при этом право на самоопределение можно рассматривать как элемент права на развитие (одно из правомочий), обращение к которому возможно в случае невыполнения данным государством международно-правовой обязанности содействовать его развитию.

Модернизация межнациональных отношений на этой основе может создать совершенно новую социальную среду и послужить существенному продвижению в национальном развитии страны.

Российский народ, имеющий самый сложный национальный состав, будет продвигаться по пути социальной однородности, формирования общей системы ценностей только в условиях, обеспечивающих развитие каждой его составной части.

Литература

1. *Сунатаев М.А.* Цивилизационное осмысление права: в контексте модернизации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 4.
2. *Хантингтон.* Столкновение цивилизаций. М., 2003.
3. *Новгородцев П.И.* Историческая школа юристов. Ее происхождение и судьбы (1896 г.) // Немецкая историческая школа права. Челябинск. 2010.
4. Здесь с удовлетворением можно отметить наличие серьезных исследований по обычному праву большинства народов России, в том числе и по русскому обычному, но реально имеющийся материал настолько огромен, что сейчас охвачен лишь частично.

5. Мануйлов А.Н. Обычное право кубанских казаков. СПб., 2007.

6. Магамадов С.С., Кислицын С.А. Политическая власть и повстанческое движение на Северном Кавказе. Очерк истории, 1920-1930 гг. Ростов-на-Дону, 2011.

УДК 340

Баранов П.П.

ОБОСНОВАНИЕ ЛЕГИТИМНОСТИ САМОДЕРЖАВИЯ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ РОССИИ XVII ВЕКА

В статье рассматриваются основные направления политико-правовой мысли России XVII в. Автор анализирует вопрос обоснования легитимности самодержавия сквозь призму проблемы взаимодействия светской и церковной властей.

The article examines the main trends of political and legal thought in Russia of the XVII century. The author analyzes the matter of rationale for the legitimacy of the monarchy through the prism of the problem of interaction between secular and ecclesiastical authorities.

Ключевые слова: самодержавие, православие, секуляризация, светская власть, церковная власть, право, мораль.

Keywords: monarchy, Orthodoxy, secularization, secular authority, ecclesiastical authority, law, morality.

Российское государство начала XVII в. разительно отличалось от «погибшей» в пламени Смуты Руси Московской. Прежде всего, многие историки рисуют картины разорения, упадка в сравнении с предшествовавшим столетием. Нет сомнений, что многие из этих описаний действительно имели место, ведь всякая интервенция не может пройти бесследно: иностранные захватчики всегда преследуют свои политические и иные цели, обращая захваченные территории в свою пользу и нисколько не считаясь с интересами коренного населения. История знает множество примеров такой экспансии, но для России, в отличие от, скажем, коренного населения Америки, последствия все же были не столь разрушительны. В некотором смысле даже есть и крупицы пользы, скажем, проникновение естественноправовых воззрений в бытовавшую до того времени догматическую политико-правовую концепцию. Смена царской династии, причем произведенная при непосредственной поддержке вновь собранного Земского Собора, определила дальнейшее развитие государства; Михаил Федорович, вставший во главе государства, не мог не принимать во внимание уроки прошлого.

Но секуляризация, тем не менее, началась далеко не сразу: прежде царь должен был подтвердить легитимность своей власти как перед народом, так и даже перед иностранными политическими оппо-

нентами: «Особую важность обоснование легитимности имело в связи с притязаниями (до 1634 г.) польской династии на русский престол, а также по причине укрепления самодержавия с середины XVII в. и в связи с внутривластным развитием России при Алексее Михайловиче (1645-1676)» [1, с. 152-153]. В полной мере она проявилась лишь в XVIII в., однако первые предпосылки, повлекшие разделение религиозного и светского сознания, можно заметить уже в веке XVII.

Наиболее ярким внешним событием, легализовавшим в общественном сознании царскую власть, стал Земский Собор 1613 г., избравший царем 16-летнего Михаила Федоровича Романова. Почему именно Земский Собор стал такой основой? Ответ на этот вопрос можно найти у В.О. Ключевского: «Если представительное начало было крайне слабо в Московском государстве XVI в., это значит, что не существовало ни таких крупных интересов, которые возбуждали бы в обществе достаточно настойчивые политические притязания, ни такой солидарности между отдельными классами, которая побуждала бы правительство делать уступки этим притязаниям. ... попытка Грозного повторяется, и повторяется более столетия: соборное представительство входит в правительственный обычай, хотя не утвержденный и не регулированный законом, общество начинает понимать его пользу и, давая отве-

ты на поставленные правительством вопросы, само обращается чрез своих выборных с ходатайствами и запросами к правительству, не теряя покорного тона, не допуская оппозиционных замашек. В XVII в. встречаем даже у рядовых людей московского общества признаки довольно отчетливого взгляда на компетенцию земского представительства и на его место в государственном управлении» [2, с. 283-284].

Иными словами, тяжелое общественное и политическое потрясение, вторжение «иноверцев», исповедующих «латинскую ересь», пробудило к XVII в. политическую активность отдельных социальных слоев; более того, боярство, начавшее делиться на оппозиционные, политически разнонаправленные силы, также должно было опираться для реализации своих интересов на некоторый орган, ставший «переговорной площадкой» в политико-властной сфере. Отсутствие представителей низших классов Ключевский характеризует следующим образом: «Политические стремления этих классов совсем неясны; да едва ли и можно предполагать у них что-либо похожее на политическую мысль. Они добивались в Смуте не какого-либо нового государственного порядка, а просто только выхода из своего тяжелого положения, искали личных льгот, а не сословных обеспечений. Холопы поднимались, чтобы выйти из холопства, стать вольными казаками, крестьяне – чтобы освободиться от обязательств, какие привязывали их к землевладельцам, и от крестьянского тягла, посадские люди – чтобы избавиться от посадского тягла и поступить в служилые или приказные люди» [3, с. 336].

В любом случае масштабное представительство, собранное со всех концов русской земли, позволило преодолеть критический период, связанный с отсутствием государственной власти. В итоге, по утверждению на престол Романовых, была принята даже особая Соборная клятва, согласно которой царя поддержали «...изо всех городов Российского Царства власти: митрополиты, епископы и архимандриты, игумены, протопопы и весь Освященный Собор; бояре и окольные, чашники и стольники и стряпчие, думные дворяне и диаки и жильцы; дворяне большие и дворяне из городов; дьяки из Приказов; головы стрелецкие, и атаманы казачьи, стрельцы и казаки торговые и посадские; и великих чинов всякие служилые и жилецкие люди; и из всех городов Российского царства выборные люди» [4, с. 74].

Вновь утвердившаяся власть нуждалась в идеологическом обосновании своего правления, в политико-правовом оформлении. Одним из первых политико-правовые идеи, нашедшие свое воплощение с окончанием Смуты, выразил Иван Тимофеев в своем «Временнике».

Прежде всего, большой интерес представляет предложенная автором «Временника» методика различения истинных царей от самозванных. Так, Иван IV, во-первых, законно унаследовал свою власть и принадлежал к древнему роду, являясь законным наследником царского престола (вспомним здесь переписку Грозного царя с Курбским: себя он сам называл царем, получившим власть законно и безо всякого насилия). Во-вторых, «как истинный царь, Иван грозный носил благодатное имя: «благодатоименного царя»... имя «Иоанн» толкуется в тексте как благодать». В-третьих, Иван Грозный «показывается благочестивым царем»; царь – истинный образец православного христианина, а его «твердость в вере ... оценивается Тимофеевым как положительное качество, отличающее истинного царя всея Руси от неистинного». И, в завершение, царь предстает царем-воином, «собирателем земель русских» [5, с. 118-119]. Эти признаки, несмотря на то, что автор порой и высказывает отрицательное отношение к царю, позволяют назвать его истинным. Любопытно столь обширное совпадение признаков царя с теми, которыми должен был обладать правитель, скажем, в учении Филофея или Максима Грека: Тимофеев явно знаком с их произведениями и, более того, находит живое подтверждение их истинности в деятельности одного из русских царей. Впрочем, у Ивана Васильевича имелись и недостатки, достаточно явно освещенные и раскритикованные Тимофеевым. Так, опричнина и широко применяемые царем репрессии в его труде описаны как нечто греховное, неподобающее правителю; «он приходит к необходимости раскрыть весь «стыд венца» Ивана IV» [6, с. 277].

Кроме того, по мнению О.А. Туфановой, «рог» означает власть, полученную от Бога. Следовательно, все цари – действительные (Иван Грозный, Федор Иванович) и потенциальные (Иван Иванович, Михаил Скопин-Шуйский), - достаиваемые в той или иной манере характеристики «рог», признаются царями, получившими свою власть от Бога, что вполне укладывается в концепцию политической теории, широко распространенной в XVI-XVII вв. Согласно этой теории, «царь – глава государства ... является хранителем на земле «божественных» до-

бра и справедливости» [5, с. 124]. В такой формулировке писаное право – проявление власти царя, а следовательно, добра и справедливости. Выражаясь словами Цельса, «Ius est ars boni et aequi» [7, с. 12]. Но эта идея – наследие римской правовой традиции, получившей широкое распространение на Западе, в странах католических. То есть Иван Тимофеев, сознательно или, что вероятнее, несознательно, но все же приходит к идее, более присущей прогрессивному Западу – идее естественного права, опирающейся как раз на наследие римских юристов-классиков. В общем и целом, анализ предшествующих концепций в контексте определения происхождения истинной царской власти в период Смуты приводит к очень специфическому синтезу, влекущему вполне «западный» вывод. Возможно, что именно такой вывод, но необязательно прямо заимствованный из идей Ивана Тимофеева, и лег в дальнейшем в основу секуляризации.

Ведь уже во «Временнике» законность власти определяется ее происхождением не только от Бога, но и от волеизъявления всего народа. Причем те властители, которые не имеют в основании своей власти указанных источников, есть «захватчики» и «самовенчники» [6, с. 273]. Сохраняется у Тимофеева и эсхатологический момент: Лжедмитрий для него не столько царь, сколько наказание свыше за допущение к управлению государством Годунова. В определении природы, кроме того, видится и объяснение избрания нового царя из древнего рода Земским Собором. Прохождение такой «процедуры одобрения» представителями всей Земли русской, принадлежащими к высшим слоям общества, позволяет сделать вывод об утверждении мысли о сословно-представительной монархии. Вот он – первый случай отрыва политико-правовой мысли от церковного объяснения власти! Иван Тимофеев выразил в своем «Временнике» мысль, завладевшую умами его современников – ограничение власти царя не только духовной властью, церковью, но и властью сословной, т.е. привлечением к участию в делах государства представителей служилого и городского населения. Именно такое умонастроение и вызвало в дальнейшем изменение (впрочем, не столь уж радикальное) во взглядах на природу права и морали. С укреплением дома Романовых во главе России с XVII в., а именно - с началом раскола, который «содействовал освобождению творческих сил, накопившихся в церкви» [8, с. 60], начинается секуляризация общественного сознания, «проходившая по двум направлениям: 1) возникно-

вание самостоятельной светской культуры, разрывающей связи с церковным сознанием; 2) секуляризация внутри самого церковного сознания, идущая без разрыва с церковью» [9, с. 26-27]. Отказ, пусть и не всеобъемлющий, от христианской догмы приводит впоследствии даже к формированию атеистических, отрицающих церковь, направлений русской мысли, а также своеобразного православного «протестантизма», получивших наиболее пространное выражение полтора столетия спустя – в веке XIX.

«Плач о пленении и полном разорении Московского государства» – одно из известных публицистических произведений «смутного времени».

Неизвестный автор в сложных внутривластных условиях попытался разобраться в причинах падения государственности. Кроме божьей кары за грехи, автор показывает и вполне реальные причины, объясняющие, «как оказались мы в разорении». В числе причин смуты аноним называет пресечение династии, происки врагов престола и неправильную политику русских царей. Ответственность возлагается и на правительство, в результате действий которого «умножились распри и мздоимство». Вследствие праздности и безразличия вельмож, при их явном попустительстве, появился Лжедмитрий, а затем и другие самозванцы, которые в «Плаче» такие же предатели, как и бояре, свергнувшие Шуйского и призвавшие на престол Владислава.

В качестве одной из причин «смуты» формулируется мысль об уроках истории: «И ни одна божественная книга, ни жития святых, ни философские и царские книги, ни хронографы, ни истории, ни другие повествовательные книги не рассказали нам о таких наказаниях монархий, царств или княжений, какие постигли Россию».

Внешним и «домашним» врагам, а также «смятению» умов в русском обществе противопоставляется концепция восстановления суверенитета страны через духовную власть, во главе которой был патриарх Гермоген. То есть даже при крушении светской власти отстаивалась легитимность государственности через церковную власть. Автор призывал своих современников сплотиться вокруг патриаршего престола, который «подаст и царствующему городу и окрестным городам – благоустройство, а не мятеж».

Православная церковь в действительности считала себя тем началом, которое было способно возродить страну. Патриархи Гермоген, а затем и Филарет, церковные иерархи, играли роль в организации народного ополчения, поддерживали идею

созыва Земского Собора для избрания царя. Сформулированная в «Плаче» идея духовной власти в условиях «смутного времени» получила развитие в теологических учениях XVII в., особенно в доктрине патриарха Никона. Но в начале XVII в. теологическая концепция еще не была в противостоянии со светской властью.

Извлечение политических уроков из событий смутного времени затрагивается и другими авторами начала XVII в., например во «Временнике» Ивана Тимофеева. Выразитель интересов сословно-представительной монархии, Иван Тимофеев объяснял «урок смуты» насильственным захватом власти последовательно Годуновым, Лжедмитрием, Шуйским. История жестоко наказала властолюбца (тирана) Годунова самозванцем Лжедмитрием. Таким же образом «бесчестный царь» Шуйский был отвергнут подданными и свергнут. Россия была наказана продолжением смуты [1, с. 153-154].

Позднее, во время правления Алексея Михайловича, происходит, несмотря на возникшие было ранее тенденции к усилению сословно-представительной монархии, возвращение в качестве формы правления к «совершенному самовластию», т.е. абсолютизму.

Большой интерес представляет собой и самый масштабный писанный источник права, принятый через несколько десятилетий по окончании смуты – Соборное Уложение 1649 г. Его принятие, по распространенному мнению, было обусловлено многими объективными причинами, в числе которых называют развитие торговых отношений, повлекшее необходимость отказа от казуальных норм в пользу более абстрактных и общих; большое число нормативно-правовых актов, изданных с начала XVII в. Это затрудняло процесс правоприменения, следствием чего было отсутствие единообразной практики реализации правовых предписаний; наконец, Соляной бунт, по итогам которого царь созвал Земский Собор, функционировавший вплоть до принятия Соборного Уложения. В нем уже явно прослеживается стремление законодателя к систематизации нормативного материала, происходит совершенствование техники правотворчества. При этом сохраняется большое число старых норм и правил, в частности, в сфере семейной продолжают существовать принципы Домостроя, число браков ограничивается тремя за жизнь и т.п., в то время как развитие норм частного права позволяет сделать вывод об укреплении частной собственности: личная ответственность в обязательственной сфере

сменяется имущественной, развивается представление об узукапии, письменные договоры все более широко входят в повседневную жизнь. Видно, что к середине XVII в. общество уже начинает воспринимать и применять в своей повседневной жизни вполне европейские правовые институты, все более в своей деятельности устремляясь к личной выгоде. Однако феодальные отношения сохраняются: целый раздел посвящен вотчинам и отношениям наследования вотчинных земель, определяется порядок их приобретения.

Мораль и право в целом удерживаются в рамках понятия «правды», однако к концу XVII в. под правдой понимают скорее именно право; нравоучение, лежащее в основе морали и правовой мысли, постепенно трансформируется в нравоучительную философию, обретая большую глубину, а вместе с ней и больший отрыв от реальной, повседневной жизни общества [9, с. 28]. В то же время существование такого понимания морали вполне естественно для абсолютизма, опирающегося на веру, в нашем случае – на православие, в поисках своего высшего, трансцендентного обоснования: «Теологическая мысль выдвигала, в сущности, теократию как авторитарную форму правления и «принудительный универсализм», искусственно удерживаемую всеобщность» [10, с. 9]. Кстати, об «искусственности» всеохватности царской власти как раз и позволяют судить многочисленные народные волнения, имевшие в России место в течение всего существования абсолютной монархии; отчасти это могло быть обусловлено принятием естественноправовых идей, в контексте которых под влиянием православия и находила свое существование (даже в XVI в.) мысль о несводимости власти к одному лишь царю. Вероятно, такая мысль даже легла в основу взглядов Симеона Полоцкого, который выступил апологетом борьбы с церковным расколом и никонианством. В своих посланиях царю и церковному Собору 1666 г. он выступил с теорией просвещенной монархии, где правит мудрость – «философия». В «Жезле правления» (1676 г.) автор показал пагубность раскола для общества, а не только еретическую сущность старообрядчества [1, с. 160].

В целом Соборное Уложение подтверждает, что общественные отношения начинают ощутимо клониться к западному образцу, а монархия – к абсолютизму. Возможно, именно в таком развитии и кроется одна из важнейших причин начавшейся секуляризации, о которой говорилось ранее. И одной из главных ее предпосылок стал церковный раскол.

Государственная власть была обеспокоена положением в церкви. Еще в середине XVII в. вокруг царя сложился кружок «ревнителей благочестия» (протопопы Аввакум, Степан Вонифатьев, Иван Неронов, Федор Ртищев). Для унификации обрядов и церковных книг были приглашены славянские ученые, которые выявили принципиальные различия в официальном греческом и русском православии. Уже тогда проявились противоречия между «ревнителями благочестия» и «грекофилами». Последние настаивали креститься тремя пальцами, привести в соответствие с канонами иконы и богослужебные книги и заменить земные поклоны поясными (в противном случае назревал разрыв между русской и иными православными церквями). Сторонники «благочестия», наоборот, требовали следовать исконным обрядам, называя греческие образцы унитскими.

Алексей Михайлович оказался в числе сторонников реформы церкви по греческому образцу, его поддержал ставший патриархом Никон.

Никон (1605-1681 гг.) был незаурядной личностью. Родом из крестьян, он достиг вершин в духовной карьере, став при поддержке царя патриархом Московским и всея Руси (1652 г.). Вскоре началась церковная реформа и последовавший за ней раскол. Циркуляром 1653 г. патриарх предписал приступить к реформе, начались репрессии против сторонников «старой веры». В кружке бывших единомышленников – «ревнителей благочестия», произошел раскол. Протопоп Аввакум отверг нововведения, став «старообрядцем», он олицетворял движение сторонников старой веры – «раскольников».

Никон возглавил официальное, реформаторское направление церкви, в 1654 г. он созвал Церковный Собор и заручился поддержкой царя (Алексей Михайлович во многом доверял патриарху). На Соборе Никон выступил с радикальных позиций: для укрепления своей церковной власти не предпринял попыток к примирению сторон, противники Никона подверглись гонениям. После Собора Никон интерпретировал в свою пользу ответ на реформы Греческого патриарха (1655 г.) и консультации главы Антиохийской церкви. Заручившись поддержкой царя, Никон сконцентрировал в своих руках всю полноту церковной власти, для чего в 1655 и 1658 гг. созывались соборы. Уже тогда поведение патриарха по отношению к царю предвещало разногласия в вопросе о власти. Однако тактичный Алексей Михайлович «тишайший» избегал скандала.

В условиях назревавшего разрыва с царем все более четко проявлялись политические замыслы Никона. Лейтмотив взглядов Никона выражен им же самим в словах: «Я русский и сын русского, но мои убеждения и вера – греческие». В слове «греческие» прослеживается не просто грекофильство патриарха, а стремление возрождения византизма. Так же как и Москва – третий Рим, Никон стремился к возвеличиванию русской церкви. Объективно, первой среди равных признавалась Константинопольская патриархия, но Никон желал идеологического обоснования русской церкви как самой большой из православных и единственной независимой от господства мусульманской Турции. Идея объединения православных церквей под главенством Москвы и освобождения Константинополя от Турок была одинаково близка светской и духовной власти. До этого вождя события Москва обстраивалась как Царьград. Патриарх курировал строительство Новоиерусалимского монастыря и в идее византизма находил поддержку царя.

Основная причина дипломатического разрыва «тишайшего» монарха и патриарха-«властолюбца» заключалась в посягательстве последнего на разделение с царем светской власти. Никон не скрывал своей главной идеи: «священство царства преболее есть». Однако эта идея не была новой, другое дело, что патриарх целенаправленно добивался превращения царя в свою марионетку. Так, Никон добился от царя прибавления к патриаршему сану титула «Великий государь» и умело использовал наличие титула. Во время отсутствия в Москве царя все дела решались только после доклада патриарху. Управление церковным имуществом через подчиненный царю Монастырский приказ также не нравилось патриарху, и Никон добился передачи в свое личное управление значительных монастырских владений (что, кстати, противоречило Главе XIII Уложения).

Никон выступал против Соборного Уложения 1649 г. Поскольку духовенство было подсудно светскому суду, он открыто называл Уложение «беззаконной книгой», «проклятым законоположением». В идеале патриарх выступал за восстановление судебного и иного иммунитета церкви, как это и предписывалось канонам.

В общем, Никон сформулировал доктрину, препятствующую объективному процессу обмирщения общества, лидерства духовной власти над светской, призывал к правовой анархии. По сути, его взгляды были экстремистскими.

Официальный разрыв царя и патриарха произошел летом 1658 г. вследствие самонадеянного поведения Никона. Но это был только повод, а причина была изложена выше. Никон считал, что без его поддержки Алексей Михайлович не обойдется и демонстративно удалился в Новоиерусалимский монастырь. Однако опального патриарха назад не позвали. Вместо этого был созван Вселенский Собор 1666-1667 гг., который снял с Никона патриаршеский сан. Планы Никона, известные всем и до этого, теперь патриарху поставили в вину. В качестве простого монаха Никон был сослан в Ферапонтов монастырь.

Старообрядчество стало прямой противоположностью никонианства. Истоки старообрядчества нужно искать в еретических учениях XV-XVI вв. Ереси были формой протеста против феодальной эксплуатации крестьян и посадских людей, против церковного землевладения. Сектанты обличали официальную церковь в «грехопадении»: пьянстве, стяжательстве, в ложной интерпретации христианских заповедей. В «бунташный» XVII в. стали появляться новые учения протеста, такие как «капитоновцы», в народе получили популярность сатирические произведения «О куре и лисице», «Служба кабаку», «О Ерше Ершовиче» и др. В них едко критикуется духовенство, которое в понимании народа отошло от истинных христианских ценностей. Появление в таких условиях мощного протестного учения было предопределено.

Главным идеологом старообрядческого движения стал протопоп Аввакум (1621-1682 гг.). До церковного раскола Аввакум входил в кружок «ревнителей благочестия», но после начала церковной реформы резко осудил нововведения и был сослан в Сибирь. В таежной глуши он стал символом борьбы раскольников с официальной церковью. Казнь Аввакума в Пустозерске среди его единомышленников была воспринята как мученическая смерть. Сожжение Аввакума на костре всколыхнуло сторонников раскола и добавило учению еще большее число последователей. Работы Аввакума (а он был автором более 50 литературных произведений) стали пользоваться большой популярностью. «Житие протопопа Аввакума», его «Беседы», «Послания», «Слова» стали всемирно известными памятниками русской культуры. В произведениях Аввакума сформулированы основы старообрядчества, основанного на древнерусском православном учении. Рассмотрим основные черты учения. Старообрядцы слово «Иисус» писали по-прежнему – «Исус»,

почитали старорусский восьмиконечный крест, крестились, как и прежде, двумя пальцами, отказывались от новой обрядности и не принимали отредактированные церковные книги и иконы.

Однако Аввакум не ограничивался в своих работах христианской символикой. Литературным образом русских иерархов он придает социальное звучание, личность ставит выше монарха. Автор критикует противоречия и неурядицы русской действительности, «государевой неправды», «лукавого царя», по сути, выступает с анархистскими предложениями отказа от государственности. Автор призывает своих сторонников к правде, высшей справедливости, что понимается как отречение от общества никониан, отказ от эксплуатации человека человеком, возврат к раннему христианству и первобытному обществу. В борьбе за справедливость Аввакум не отвергает и самоубийство (самоожжение), называя это «мученической смертью». Во имя «правды» учение Аввакума, особенно его последователей, все больше отходило от христианства, трансформируясь в реакционное сектантство [1, с. 160-165].

В Расколе глубже всего проявилось противостояние морали церковной, морали долга, позволяющей поставить именно религиозное начало над светским, православную догму – над законом, объемлющую все сферы жизни человека; такая «тоталитарная» мораль не могла прийтись по вкусу старообрядцам, разделявших более традиционные, более «русские» идеи, характерные скорее для прошедших веков, где царь есть «помазанник божий», где православное русское царство является единственным государством, в котором пребывает Бог. То есть старообрядцы в своих воззрениях на природу и сущность морали и права придерживались идеи их естественного, самим собой разумеющегося, взаимодействия; право есть то, что защищает нормальное существование христианской общины, право – важнейший «консервирующий» элемент общества. Его проистечение из религиозной морали вызвано тем, что Бог не может воздать за грехи в мирской жизни, но только в жизни вечной, а правитель земной, напротив, более всего для того и поставлен, чтобы отсекал тех членов общества, которые не признают своей глубокой связи с Богом. Пожалуй, царскую власть можно в каком-то смысле сравнить с инквизицией: и тот, и другая заботились прежде всего о спасении души, пусть даже ценой гибели тела. И действительно, такой взгляд на природу царской власти в своей максиме привел к кро-

вавому террору, развязанному Иваном Грозным, а впоследствии - и к смуте.

Литература

1. Власов В.И., Власова Г.Б., Напалкова И.Г., Цечоев В.К. История политических и правовых учений: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф В.И. Власова Ростов-на-Дону, 2004.
2. Ключевской В.О. Состав представительства на земских соборах Древней Руси // Сочинения. В 9 т. Т. 8. Курс русской истории. М., 1990.
3. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. М., 2004.
4. Белокуров С.А. Утвержденная грамота об избрании на московское государство Михаила Федоровича Романова. М., 1906.
5. Туфанова О.А. Символ инорога во «Временнике» Ивана Тимофеева // Др. Русь. Вопросы медиевистики. 2008. № 2(32).
6. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2006.
7. Суд и судьи в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана. М., 2006.
8. Зеньковский В.В. История русской философии. В 2 т. / Ростов-на-Дону, 1999. Т. 1.
9. Назаров В.Н. История русской этики: Учебное пособие для студентов вузов. М., 2006.
10. Дубко Е.Л. Политическая этика: Учебник для вузов. М., 2005.

УДК 340

Овчинников А.И.

ИДЕОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ: БАЗОВЫЕ ЦЕННОСТИ И ПРИОРИТЕТЫ

Статья посвящена рассмотрению основных приоритетов нравственно-консервативного проекта дальнейшего развития российской государственности, конкретным приоритетам правовой политики государства по его реализации. Автор считает, что модернизация России не должна осуществляться по либеральному европейскому стандарту, рассматривая модернизацию в более широком идеологическом ключе. Отдельное внимание уделяется идеологическому обеспечению борьбы с коррупцией.

The clause is devoted consideration of the basic priorities to the moral-conservative project of the further development of the Russian statehood, concrete priorities of legal policy of the state on its realisation. The author considers that modernisation of Russia should not be performed under the liberal European standard, considering modernisation in wider ideological key. The separate attention is given to ideological provision of fight against corruption.

Ключевые слова: *правовой и политический консерватизм, правовая политика, государственная идеология, государство, глобализация, правовые и нравственные ценности, политико-правовая самобытность России, правосознание.*

Key words: *the moral-conservative project of development of Russia in a modernisation context: legal policy priorities*

В конце XX столетия впервые в истории России на смену государственному идеалу пришла программа модернизации, конечная цель которой построение либо «общества потребления», либо «государства всеобщего благоденствия». Построение общества потребления предлагается в качестве идеала прозападными нелиберальными или радикал-либеральными силами, господствовавшими

в России в эпоху ельцинизма и пытающимися вернуться во власть с помощью американских политических технологий, формирование государства всеобщего благоденствия является целью патристически и прогосударственно настроенных умеренных либералов, пришедших к власти в 2000-е годы и ныне руководящих страной. И те и другие видят в модернизации основной смысл государственного

управления на данном этапе развития страны, что делает их проекты государственно-правового развития России практически идентичными, хотя конечные цели все же несколько отличаются. И тем, и другим Конституция РФ 1993 года, закрепившая ценности либеральной идеологии в качестве общеобязательных, позволяет осуществить свой проект государственно-правового развития. Но два этих проекта принципиально различны.

Не вдаваясь в анализ данных различий, отмечу только, что общество потребления – проект глобалистский, предполагающий исчезновение национальных границ и государств, второй проект – проект «государства всеобщего благоденствия» – все же проект национально-патриотический, антиглобалистский по своей сути. Однако ни тот, ни другой проекты нельзя рассматривать в качестве цели и смысла государственной деятельности, так как сущность государства не может быть связана с достижением некоторой переменной. Ведь понятия благоденствия, благополучия, экономического счастья весьма различаются в разные эпохи, времена, у разных народов и цивилизаций. Кроме того, есть некоторые сферы государственной жизни, где экономическое процветание не может служить в качестве причины и цели человеческих действий. Например, в военный период особенно четко проявляется потребность в более высоких смыслах государственного бытия, жизни государства, чем достижение экономического рая, процветания торговли, потребительской корзины, рынка, спроса, предложения, высоких технологий и т.п.

Поэтому любое государство нуждается в мечте, высшей идее, вечных ценностях, ради которых человек может отдать жизнь, как это делают военнослужащие или сотрудники правоохранительных ведомств, «не щадя живота своего», пренебрегая «неотъемлемым и неприкосновенным правом на жизнь и здоровье». Подобно тому, как человек не может жить без смысла, высшей цели, не превратившись в двуногое животное, государство без объединяющей всех не материалистической мечты превращается в акционерное общество, могущее распознать по швам, образованным индивидуальностями, отзывающимися свой вклад в случае опасности капиталу. Государственная идея и учение о ней, идеал к которому стремится государство – обязательная, неотъемлемая часть механизма государства, его системы управления, столь же естественная и важная, как и армия, полиция, судебная власть, законы. Есть она сегодня и в России – это

либеральная мечта об удовлетворении всех потребностей, как уже упоминалось выше, защищенная Конституцией. Однако государственность России на этой мечте долго не может существовать, так как она не имеет нравственного содержания: государство, морально разложившееся, не может эффективно противостоять нравственному распаду и последующему разрушению извне и изнутри, как это уже было не раз в истории. Особенно актуальной идея нравственного государства является в России, где всегда человек жил высшими смыслами и ценностями, где эти ценности были базовыми для общества и государства.

Государство и общество нуждаются в идеологии и идеалах, как человек в нравственных ориентирах. В конце концов, без идеологии нет и нравственности. Ведь как точно подметил А.Д. Градовский, «идеал есть определенное настроение наших нравственных сил» [1, с. 74]. Поэтому общественный, а следом и государственный идеал может служить индикатором общественной нравственности и зависит целиком от господствующих нравов в обществе. Нравы эти у различных народов определены их религиозными традициями, национальной психологией, менталитетом. Таким образом, под государственной идеологией следует понимать совокупность ценностей и норм, легитимирующих организацию верховной власти в той или иной стране. Ядром государственной идеологии является общественный идеал, от которого зависит оправдание затрат сил, а также мотивация поведения граждан этого государства в деле построения оптимальной модели государственного и общественного устройства, достижения определенных социальных и политических сил.

Высшие или духовно-нравственные ценности сыграли главную роль в процессе формирования отечественной правовой и политической культуры, определили исторический путь, судьбу российской государственности. Русские мыслители с мировым именем: А.И. Кошелев, Ф.М. Достоевский, И.А. Ильин, А.С. Хомяков, И.В. Киреевский, А.Ф. Лосев и многие другие – открыли особую миссию России – служить миру примером верховенства духовных ценностей везде: в политике, культуре, государственной жизни. Духовно-нравственные ценности – это, в первую очередь, смыслообразующие ценности, то есть те ценности, которые могут лежать в основе самых главных целей человеческой жизни, целей, которые каждый человек призван достигать: любовь к ближнему, любовь к

Родине, истина, добро, мир, покой, тишина, красота, чувство долга и совесть. Все материальные ценности – комфорт, здоровье, благополучие, достаток, сытость – только средство для достижения высших ценностей. Однако человек и общество склонны принимать материальные ценности за главное в жизни, что влечет за собой деградацию и гибель. И если современный человек не ограничит потребление высшими ценностями, то в ближайшее время мир ждут экологические и прочие катастрофы.

Благо общество, нации и государства можно рассматривать как ценности духовного порядка в том случае, если целью их существования является достижение высших ценностей. В России всегда и нация, и государство были едины в соборном стремлении русского народа к обретению Мира и Нравственной чистоты.

Соответственно мир духовных ценностей порождает и цивилизацию духовную, в которой служение ближнему оказывается одной из высших ценностей. Такой цивилизацией является Россия, где традиционно на первом месте стояли добро, красота, любовь. Те народы, которые предпочитают материальные и земные ценности и блага можно условно отнести к цивилизации комфорта, как, например, государства Западной Европы, где традиционно большую роль играют идеи свободы, правового равенства, материального благополучия. Эту цивилизацию можно условно назвать цивилизацией потребления.

Несмотря на то, что Конституция РФ защищает принцип идеологического плюрализма, следует обратить внимание на то, что ценности Основного Закона и иных нормативных актов в России представляют собой либеральные ценности. Особенностью либеральной идеологии является то, что в ее сердцевине отрицается возможность существования общих или базовых ценностей. Ценны только индивид сам по себе и его интересы. Поэтому вполне логично, что Конституция РФ 1993 года, представляя собой идеологический программный документ, формально признает идеологическое многообразие или идеологическую свободу. Это очень напоминает моральный анархизм или автономизацию морали, согласно которой «аморальность – тоже своего рода мораль». Кроме того, либеральная идеология любую идеологию, в рамках которой интересы личности не рассматриваются в качестве абсолютной ценности, превосходящей ценности государства, общества, нации, церкви, заранее объявляет либо тоталитарной, либо архаичной.

Еще одной особенностью либеральной идеологии, позволяющей ей имитировать идеологический плюрализм, является принцип парламентаризма – фундамент либерально-демократического режима. Между тем идеологический плюрализм невозможен в условиях парламентаризма. Правящее большинство в Государственной Думе разве не является идеологическим большинством, определяющим политику страны? Достаточно проследить приоритеты правовой политики, чтобы увидеть насыщенность законов либеральными ценностями. Особенно явно либеральная идея «слышна» в идеологических программных документах, например, Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Государственная идея или идеология является учением о базовых ценностях. Вопрос о базовых ценностях крайне важен для современного российского общества, теряющего прежние ценностные ориентиры и напоминающего слепца, который может вот-вот упасть в яму, потянув за собой еще немало подобных слепцов: от судьбы русского народа зависят судьбы иных народов, этносов, населяющих пространства Евразии. Дискурс относительно базовых ценностей уже представляет собой важный шаг на пути формирования, а точнее, «ремонта» фундамента русской государственности, традиционно основанного на православной духовно-нравственной вертикали ценностей.

Каждый народ, каждое государство имеет свою духовную, религиозную историю, так как в основе культурной и национальной идентичности любого народа лежат именно религиозные особенности, которые впоследствии формируют нравы, менталитет, правосознание общества. Для Российского государства такой государствообразующей и культуурообразующей религией является православие, которое еще в 988 г. стало официальной религией на Руси благодаря активной деятельности равноапостольного святого князя Владимира. Из язычников, совершавших дикие оргии, кровавые жертвоприношения, набеги и военные походы на соседние народы, восточные славяне стали превращаться в доброжелательный, богобоязненный и великодушный народ, стали строить единое мощное государство на территории, ранее раздираемой междоусобицами. Сам князь Владимир из буйного, агрессивного, хитрого и воинственного правителя, многоженца и братоубийцы превратился в кроткого и смиренного христианина, ставшего образцом святости и воинской доблести одновременно. За оружие князь брался только для защиты Отечества,

а за свою благотворительность и попечительство о бедных, больных, убогих народ прозвал его Владимиром Красным Солнышком.

Расцвет и могущество русского государства происходило всегда в те периоды, когда в народе существовало церковное единство, соборность, скрепленная общей верой, общими ценностями. И, напротив, кризис, смута и революции, особенно большевистский переворот в октябре 1917 г., приходились на те периоды, когда ослабевало или вовсе исчезало духовное единство нашего народа.

Поэтому крайне важным в современных условиях видится духовное развитие нашего народа, а не только экономическая или политическая стабильность и безопасность.

В отличие от общества потребления, общество, где главную роль играет мир духовных ценностей, порождает и цивилизацию духовную или цивилизацию служения, в которой служение ближнему оказывается одной из высших ценностей. Такой цивилизацией является Россия, где традиционно на первом месте стояли идеалы сострадания, милосердия, добра, нравственной чистоты и красоты. Система ценностей русской государственности определяется религиозным смыслом и вечными ценностями православного христианства.

В последние два десятилетия Россия в законодательстве закрепила ценности общества потребления и правового государства, руководствуясь идеей заимствования достижений западной цивилизации, построенной на ценностях материальных, а не духовно-нравственных. Между тем государство на постхристианском Западе претерпевает не лучшие времена: наличие социальных болезней, нищета, бедность, одиночество являются бичом развитых стран. Не случайно в экономически развитых европейских странах так высок процент суицида. Кризис семейных отношений, демографическая катастрофа, экологические бедствия, дефицит сострадания и милосердия, гомосексуализм и иные извращения, утрата смысла жизни, наркотизация, эгоизация общества – все это результат духовного кризиса, разрушения традиционных ценностей. Об этом говорят и юристы: «Человек Запады находится в гуще беспрецедентного кризиса правовых ценностей и правового мышления» (Г.Дж.Берман), подчеркивая кризис правосознания современного жителя западных стран.

К сожалению, Россия стала на путь разрушения традиционных ценностных устоев еще в XIX в. Начало этому положили русские западники, либерал-

демократы, а продолжили большевики, которые предпочли материальные ценности и земные блага вечным ценностям. Построение общества сытости и достатка не удалось, и в результате кризиса коммунистической идеи в 90-е годы прошлого века возник ценностный вакуум, который был заполнен либеральными ценностями, защищенными на конституционном уровне. Либеральные реформы последних лет пока не оправдали прогнозы русских эмигрантов относительно духовного возрождения России после «коммунистического мракобесия».

В юридической литературе процесс либеральной идеологизации правового мышления особенно успешен. Идея и понятие прав человека стала заслонять традиционно равновесное в юриспруденции понятие «обязанности». Теоретики как один разрабатывают механизмы реализации прав человека, их оптимизации и обеспечения. Доходит до откровенного отрицания основополагающих в русской истории ценностей и норм, даже такого идеала, как «воинский долг». Например, в одной из диссертаций последних лет обосновывается тезис о том, что обязанность военнослужащего исполнить воинский долг с риском для жизни противоречит его праву на жизнь: «Недопустимо существование законодательного закрепления положения о «риске для жизни» в отношении военнослужащего, исполняющего обязанность по вооруженной защите Российской Федерации, что может повлечь «...ограничение права на здоровье, личную безопасность и неприкосновенность» [2, с.11].

Между тем в истории России мы встречаем совершенно противоположное отношение к государству и праву. Сам термин «государство» связан с понятиями «государь», «господарь – глава семьи («оспода» – семья)». Поэтому государство воспринималось русским человеком скорее как большая, разросшаяся семья, где все родственники друг другу. Право, а также понятия «правда», «праведный», «правый» происходят от лат. *probus* «добрый, честный, порядочный».

Ценности русской государственности строились вокруг восприятия русской земли как святыни, а Русь имела образ огромного дома, обители русского народа и православной христианской веры. Соответственно и князь воспринимался как защитник земли Русской, отвечающий перед Богом за ее судьбу. Следовательно, князь имеет не право княжения, а обязанность попечения о народе своем, и обязанности Князя от Бога. Князь – охранитель

православия, гарант избранного пути ко спасению народа.

Духовные ценности оказали влияние и на правосознание русского человека. Особенность отечественной правовой культуры заключается в восприятии прав личности не в качестве абсолютной ценности, а в качестве средства для служения обществу. Например, право воспитания детей рассматривается как средство для исполнения обязанности формирования личности христианина, порядочного человека, нравственной личности. Право на власть, управление понимается как средство для исполнения обязанности служения, а не привилегия. Право на свободу толкуется как возможность строить свой быт, свою жизнь в соответствии с верой отцов.

Большую роль играли в истории русского права ценности Совести и Закона. Считалось, что закон служит только для бессовестных, забывших Бога людей. Во многом эта установка следует из следующих евангельских слов: «...Закон положен не для праведника, но для беззаконных и непокоривых, нечестивых и грешников, развратных и оскверненных, для отцеубийц, человекоубийц, для блудников... (1 Тим. 1, 9)».

Именно евангельские ценности способствовали и неприязни русского человека к судебным тяжбам. В отличие от западных народов, русский народ не принимал доносы и суды в качестве нормального элемента общественной жизни, следуя таким словам Спасителя: «мирись с соперником твоим скорее, пока ты еще на пути с ним, чтобы соперник не отдал тебя судье, а судья не отдал бы тебя слуге, и не ввергли бы тебя в темницу. Истинно говорю тебе: ты не выйдешь оттуда, пока не отдашь до последнего кодранта» (Матф. V, 25, 26). Таким образом, именно православные христианские идеалы были путеводными в тысячелетней истории Российского государства.

При формировании идеологии следует учесть, что базовой ценностью является исторический опыт нашего народа, его беспримерное законопослушание и правосознание. Однако современные политики и некоторые ангажированные исследователи разрушают эту ценность, убеждая в обратном: якобы русскому народу присущ правовой нигилизм. Однако исторический анализ показывает: русский народ – один из самых реформируемых в последние три столетия, это самый терпеливый народ, который последние триста лет претерпевает бесконечные модернизации и реформы. Все реформы осуществляются через право, поэтому законопослушность

русского человека беспримерна, но не бесконечна, как убеждает в этом опыт Октябрьского переворота 1917 года. Мелкие же правонарушения вызваны катастрофическим расхождением нужд народа и «оторванных» от реальной жизни законов. Требуется «расчистить» историю народа от ложных, русофобских взглядов.

Все вышеизложенное заставляет по-новому взглянуть на Конституцию РФ 1993 года и предложить изменение ее ценностных оснований. Надо быть реалистом и признать, что обсуждение базовых ценностей без юридического сопровождения останется важным элементом дискуссий, но не практики государственного строительства. Поэтому требуется конституционализация базовых ценностей, требуется закрепление их в тексте действующего Основного Закона государства. Даже если эти ценности будут вкраплением в признаваемую неявно Конституцией РФ 1993 года либерально-демократическую идеологию правового государства. Постепенно можно изменить ее на идеологию нравственно-правового государства, построенную на традиционных духовно-нравственных ценностях.

Прежде всего, необходимо защитить ценность традиционной семьи, предложив следующую статью:

1. Семья признается основой общества и имеет право на защиту своей целостности и содействие развитию со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Однополые браки не допустимы.

Далее, требуется закрепить в качестве базовых ценности государственности, культуры и нравственности:

1. Признавая особую историческую роль в формировании государственности России русской культуры, в Российской Федерации обеспечивается сохранение и защита культурного наследия русского народа, а также культурных ценностей представителей других народов, проживающих на территории Российской Федерации.

2. Государство обеспечивает и укрепляет целостность российской культуры и нации посредством защиты традиционных духовно-нравственных ценностей: любви к Родине и семье, служения народу и обществу, трудолюбия, взаимопомощи, сострадания и милосердия.

Еще одним важным элементом будущего государства должны стать ценности «общего блага», интересов общества и государства:

1. Собственность обязывает. Пользование ею должно быть одновременно служением общему благу.

2. Возделывание и использование природных ресурсов на благо общества есть обязанность собственника перед обществом.

Думаю, конституционное закрепление перечисленных здесь ценностей станет реальным изменением существующего общественного порядка, весьма далекого от справедливости и нравственности. Именно такие поправки могут, на мой взгляд, претендовать на универсальность для всех патриотов России: православных и мусульман, либералов и консерваторов, западников и почвенников, коммунистов и социал-демократов.

Конфликт ценностей гораздо опаснее чем тоталитарный контроль и монопольное регулирование сверху ценностно-нормативной системы общества – об этом предупреждали социологи: М. Вебер, Э. Дюркгейм, Р. Дарендорф. Дальнейшее расслоение общества по западному образцу может привести к неожиданной социальной революции, последствия которой будут значительно более катастрофическими, чем в Украине и Грузии. В русском характере, наряду с нестяжательством, заложена болезненная восприимчивость социального неравенства: реакция на несправедливость неожиданна и стихийна. Причем протекает она не в рамках западноевропейской революционности с правами человека, а в границах глобального передела. «Это не есть восстановление нарушенной справедливости в мире, это есть “неприятие мира”, в котором такая несправедливость существует», – писал о русском характере известный русский правовед Б.П. Вышеславцев [3, с.116].

Социологи полагают, что нарастание массовых ощущений безнравственности власти, усугубление и без того тяжелого экономического положения способны оборачиваться актуализацией традиционных жизненных ориентиров, которыми россияне поль-

зуются как морально-психологической защитой от окружающей несправедливости.

Поэтому одной из базовых ценностей нашего общества должен быть не идеологический плюрализм, а четкая и внятная позиция государственной власти по отношению к духовно-нравственным идеалам и ценностям, к самим базовым ценностям. Можно эту ценность назвать как угодно: национальной идеей, государственным идеалом, основным государственным принципом и т.д.

Исходя из современных процессов, протекающих в мировой политике, из судеб Ирака, Югославии, Ливии, можно сделать вполне определенный вывод: будущее России зависит от того, насколько быстро она может вернуть себе статус сверхдержавы. Поэтому будущее России возможно лишь на основе имперской идеи, и одной из базовых ценностей отечественной государственности является идея империи, т. е. государства, обладающего абсолютным внутренним и внешним суверенитетом. Необходимо лишь избавиться от негативного оттенка термина «империя», который был приобретен в годы советской пропаганды, обличавшей мировой империализм как антитезу мировому пролетариату. Все крупные игроки на мировой арене – США, Евросоюз, Китай – не скрывают своих имперских притязаний на сверхдержавный статус. Империя – вполне закономерный итог позитивного развития любого государства. Способность стать империей – показатель успешности национального проекта, критерий и цель развития государства.

Литература

1. Градовский А.Д. Значение идеала в общественной жизни // Собр. соч. СПб., 1908. Т.9.
2. Ушамирский А.Э. Механизм реализации субъективных прав военнослужащих в России (вопросы теории и практики): Автореф. ... канд. дисс. юрид. наук. Волгоград, 2006.
3. Вышеславцев Б.П. Русский национальный характер // Вопросы философии. 1995. № 6.

МОНИТОРИНГ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ, МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ СУБЪЕКТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Настоящая статья посвящена проблемам взаимодействия государства, муниципальных образований и гражданского общества в сфере организации и предоставления государственных и муниципальных услуг. Основное внимание уделено вопросам осуществления правового мониторинга деятельности многофункциональных центров предоставления государственных, муниципальных услуг независимыми представителями гражданского общества.

The article is devoted to the problems of cooperation among the state, municipal authorities and civil society in the field of organization and rendering of state and municipal services. The much prominence is given by the author to the questions of legal monitoring realization of activity of multifunctional centers of rendering of state and municipal services by independent representatives of the civil society

Ключевые слова: мониторинг, государственные услуги, муниципальные услуги, государство, гражданское общество.

Key words: monitoring, state services, municipal services, the state, civil society.

Действующее законодательство определяет ряд требований к условиям организации, порядку и качеству предоставления государственных и муниципальных услуг, которые должны осуществляться в неразрывном единстве. Лишь комплексное их выполнение способно обеспечить реализацию прав граждан на получение государственной или муниципальной услуги своевременно в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги (п. 1 ст. 5 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г.), а также права на получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре (далее МФЦ) в соответствии с соглашениями, заключенными между МФЦ и органами, предоставляющими государственные, муниципальные услуги, с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии (п. 5 ст. 5 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г.).

Реализация указанных выше требований в нынешних условиях сопряжена с рядом рисков. Во-первых, на сегодняшний день в большинстве МФЦ государственные и муниципальные услуги предоставляются представителями органов власти, которые в ряде случаев руководствуются служебными интересами, сложившейся практикой предоставления государственных и муниципальных услуг (обладающей немалой спецификой в различных

муниципальных образованиях и не всегда соответствующей действующим нормативно-правовым актам). Во-вторых, изменяющееся на федеральном уровне законодательство, регулирующее отношения в сфере предоставления государственных, муниципальных услуг, функций требует качественной переработки региональных нормативно-правовых актов и регламентов предоставления услуг органами власти. Разработкой проектов актов регионального законодательства и регламентов государственных и муниципальных услуг занимаются сами органы власти, предоставляющие соответствующие услуги. Это приводит к тому, что в региональных и местных нормативно-правовых актах вновь закрепляются интересы органов власти, которые неоднозначно интерпретируются с позиций законодательства и целесообразности предъявления требований к получателям услуг, препятствуют оптимизации административных процедур и внедрению новых управленческих технологий. В-третьих, значительная часть государственных, муниципальных служащих, задействованных в процессе предоставления соответствующих услуг, недостаточно знакомы с управленческими инновационными технологиями, государственной концепцией развития административной реформы, последними изменениями в законодательстве.

Значительную помощь в снижении данных рисков оказывают специально созданные в региональных органах исполнительной власти структурные подразделения, выполняющие координационные функции, занимающиеся методическим обеспечением проводимой административной реформы (например, Управление инноваций в органах власти Правительства Ростовской области). Однако эти подразделения ограничены в своей деятельности собственными функциями и не в силах детально изучить весь нормативно-правовой материал, регламентирующий порядок предоставления конкретных государственных, муниципальных услуг, сложившуюся правоприменительную практику. Как следствие они самостоятельно не могут в полной мере оценить обоснованность решений о возможности (невозможности) оптимизации порядков предоставления государственных, муниципальных услуг, исполнения функций, уменьшения количества документов, требуемых с заявителей субъектами, предоставляющими услуги, осуществляющими функции.

Такая ситуация детерминирует ряд потребностей государства и участников общественных отношений, действительно заинтересованных в качественном изменении характера предоставляемых органами власти услуг:

- осуществлять постоянный мониторинг основных направлений деятельности МФЦ с целью изучения степени реализации новейших управленческих технологий в сфере государственного, муниципального управления, обнаружения объективных и субъективных факторов, препятствующих их реализации и повышению качества государственных, муниципальных услуг, разработки предложений по совершенствованию деятельности МФЦ;

- привлекать к мониторингу деятельности МФЦ представителей гражданского общества для обеспечения объективности оценки деятельности МФЦ, стимулирования гражданской активности физических лиц и некоммерческих организаций, сближения государственных, муниципальных органов власти и субъектов гражданского общества;

- создать механизмы реального взаимодействия между государственными, муниципальными органами власти, предоставляющими услуги заявителям, МФЦ и представителями гражданского общества, как важнейшее условие модернизации государства.

Правовые основы удовлетворения этих потребностей формируются как на федеральном, так и на

региональном уровнях. Ч. 4 ст. 15 ФЗ №210-ФЗ от 27. 07. 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусматривает необходимость осуществления мониторинга деятельности многофункциональных центров. Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. №163 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации». Это министерство наделено полномочиями по осуществлению и методическому обеспечению мониторинга качества предоставления государственных, муниципальных услуг. Оно разработало методические рекомендации по созданию и обеспечению деятельности МФЦ 21 июля 2011 года Законодательным собранием Ростовской области принят областной Закон «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 5 данного закона Правительство РО осуществляет мониторинг создания и функционирования многофункциональных центров. Таким образом, полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по проведению мониторинга деятельности МФЦ получили правовое оформление. Однако при этом отсутствуют специальные нормативно-правовые акты, регламентирующие виды, формы и механизмы соответствующей мониторинговой деятельности.

Необходимость участия представителей гражданского общества в мониторинге основных направлений деятельности МФЦ не отрицается ни Министерством экономического развития РФ, ни региональными органами исполнительной власти. Более того, интенсивное развитие анализируемых общественных отношений, вынуждает федеральные и региональные органы исполнительной власти проводить соответствующие научные исследования с привлечением компетентных экспертных организаций. Но участие таких экспертных организаций регламентировано в недостаточной степени: юридически не установлены требования к их компетентности и правовым последствиям их заключений. Участие представителей гражданского общества в мониторинге государственных, муниципальных услуг должно носить не случайный, фрагментарный характер. Оно не должно быть ориентировано исключительно на необходимость удовлетворения пожеланий органов власти. Для того, чтобы институты гражданского общества, контро-

лирующие процесс организации и предоставления государственных, муниципальных услуг, могли действительно представлять интересы получателей услуг, они должны систематически осуществлять соответствующий мониторинг по направлениям, определенным в действующем законодательстве. При этом доступ участников гражданского общества к мониторингу государственных и муниципальных услуг должен носить обоснованный характер.

Субъект любого вида юридической деятельности должен определяться на основе следующих критериев:

- наличие интереса в отношении результата деятельности;
- наличие необходимых знаний, умений, средств и способов осуществления деятельности;
- легальный допуск к осуществляемой юридической деятельности;
- связь с порождаемыми в результате деятельности правовыми последствиями.

Потребителями услуг, предоставляемыми на базе МФЦ, являются физические и юридические лица. Именно в их интересах устанавливаются требования к стандарту комфортности предоставления государственных услуг, у них возникают правовые последствия их предоставления, они наиболее остро реагируют на все технологии, используемые при предоставлении услуг. Однако допуск потребителей услуг к мониторинговой деятельности необходимо регулировать в целях исключения излишнего вмешательства в деятельность МФЦ и органов власти, предоставляющих услуги, и необоснованных обращений заявителей, которые требуют разрешения по существу. В связи с этим необходима дифференциация предмета мониторинга в зависимости от уровня квалификации субъекта мониторинга, специфики мониторинговых процедур.

Оценка таких показателей, как: вежливость обслуживания, временные показатели ожидания в очереди и приема документов, по комфортности помещения, удобства места расположения МФЦ, не требует специальной юридической и иной подготовки. Они могут быть проанализированы и оценены любым получателем услуги в оперативном режиме на сайте МФЦ. Все условия для этого в Ростовской области созданы. Подобные оперативные данные носят динамичный характер и позволяют учредителю МФЦ, органам власти отслеживать степень удовлетворенности заявителей, предоставляе-

мыми услугами, а также быстро принимать меры по улучшению качества деятельности МФЦ.

Для более глубокого анализа всех факторов, влияющих на качество предоставляемых услуг, необходимы знания всего действующего законодательства в сфере организации и деятельности МФЦ, нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок предоставления конкретных услуг, тенденций развития административной реформы и последних инновационных разработок в сфере организации и предоставления государственных услуг. Эти требования предполагают ограничение круга лиц, допускаемых к мониторингу основных направлений деятельности МФЦ. Субъектами подобной деятельности должны быть представители гражданского общества:

- заинтересованные в улучшении качества предоставляемых услуг населению;
- являющиеся независимыми от органов власти, предоставляющих услуги заявителям;
- занимающиеся научной деятельностью в сфере организации предоставления услуг потребителям; на высоком уровне знающие действующее законодательство в сфере организации предоставления услуг, методические разработки органов власти; способные самостоятельно разрабатывать методические рекомендации и проекты нормативно-правовых актов по совершенствованию порядков предоставления услуг;
- способные предоставлять площадки для деятельности рабочих групп, состоящих из представителей гражданского общества, МФЦ, органов власти;
- обладающие возможностью обнародования данных мониторинга, результатов их анализа и методических рекомендаций по совершенствованию организации предоставления услуг.

Мониторинг деятельности МФЦ не должен рассматриваться исключительно как процесс наблюдения за основными показателями с предоставлением статистической информации, которая ляжет в основу отчетов органов власти. Субъекты мониторинга должны осуществлять научную обработку данных, объяснять причины и условия их формирования, описывать проблемы, возникающие в деятельности МФЦ, моделировать современные способы их разрешения и готовить для МФЦ и органов власти методические рекомендации, проекты нормативно-правовых актов. При этом предложения лиц, осуществляющих независимый мониторинг деятельности МФЦ, должны порождать юри-

дическую обязанность органов власти по их оценке и реализации либо мотивированному отклонению.

Модернизация Российского государства в сфере предоставления государственных, муниципальных услуг населению может осуществляться лишь согласованными действиями органов государственной власти, муниципальных образований, представителей МФЦ и получателей услуг. Главной целью

взаимодействия этих субъектов должно быть согласование их интересов с учетом реальных возможностей государства, муниципалитетов, граждан и организаций, основанное на принципе партнерства, а не конкуренции. Правовые и организационные начала такого взаимодействия уже созданы. Основной задачей современного Российского государства является их активная поддержка и развитие.

УДК 340

Радачинский Ю.Н.

О ПРЕДМЕРЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ, СОЗДАНЫХ В ФОРМЕ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Статья посвящена проблемам организации общественного контроля над основными направлениями деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Автором определены виды деятельности многофункциональных центров, непосредственно влияющие на качество предоставляемых услуг, обоснована необходимость создания федеральной информационной системы мониторинга деятельности многофункциональных центров.

The article is devoted to the problems of public control of the main areas of multifunctional centres of rendering of state and municipal services. The author has identified the multifunctional centres activity lines, which directly influence on the quality of the services and their rating criteria. In the article it is substantiated the necessity of the creation of the federal informational system to monitor the activity of multifunctional centres.

Ключевые слова: мониторинг, государственные услуги, муниципальные услуги, государство, гражданское общество.

Key words: monitoring, state services, municipal services, the state, civil society.

В настоящее время на федеральном и региональном уровнях приоритетным направлением мониторинга деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) является мониторинг качества предоставляемых услуг.

Предметом мониторинга как правило являются:

- количество обращений заявителей в органы государственной власти и местного самоуправления с целью получения государственных и муниципальных услуг;
- временные затраты на получение результатов государственных и муниципальных услуг;
- материальные издержки, которые несет заявитель при обращении за государственной, муниципальной услугой;

– соблюдение стандартов обслуживания заявителей;

– типовые проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Осуществление мониторинга по этим показателям позволяет получить представление о результатах предоставления государственных и муниципальных услуг в основном с позиций их востребованности заявителями и комфортности условий их предоставления. Ряд показателей, непосредственно влияющих на законность и качество организации и предоставления государственных и муниципальных услуг, остается за пределами наблюдения и анализа. Для формирования системного представления об условиях совершенствования организации предоставления услуг и факторов, опосредующих качество их предоставления, не-

обходимо расширение предмета соответствующей мониторинговой деятельности.

Направления деятельности МФЦ, по которым целесообразно проводить правовой мониторинг, должны соответствовать следующим критериям:

- влияние на законность и качество предоставляемых государственных, муниципальных услуг;
- возможность их оценки по определенным качественным, временным или количественным показателям;
- объективность критериев и методик их оценки;¹
- критерии и методика их оценки должны подаваться электронному учету и анализу.

МФЦ является юридическим лицом, действующим в пределах собственной правоспособности, которая определяется гл. IV ГК РФ, ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ФЗ от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (при соответствующей организационно-правовой форме МФЦ), Уставом МФЦ. Созданный в форме автономного учреждения, МФЦ представляет собой некоммерческую организацию и обладает специальной правоспособностью, содержание которой полностью отражается в его Уставе (ст. 49, 50, 120 ГК РФ, ст. 2, 4 ФЗ от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). Первоначальные правовые основания деятельности конкретного МФЦ определяются содержанием его Устава и документами, обеспечивающими легальность существования самого МФЦ. Последующие изменения организационной формы МФЦ, его структуры, наблюдательных органов и органов управления, фактического и юридического адреса могут существенно влиять на правоспособность МФЦ, правовые основания и внутреннюю организацию предоставления государственных, муниципальных услуг, содержание трудовых отношений между МФЦ и его работниками.

Представляется целесообразным осуществление мониторинга правовых оснований функционирования самого МФЦ как юридического лица, деятельности МФЦ и его учредителя по обеспечению законности функционирования его органов управления и структурных подразделений.

Постановление Правительства РФ от 03.10.2009 г. №796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муни-

ципальных) услуг» определяет требования к месту расположения МФЦ, размерам и организации помещений здания МФЦ. Все это обеспечивает комфортность получения государственных, муниципальных услуг заявителями.

Помимо недвижимого в процесс предоставления государственных, муниципальных услуг вовлекается иное имущество МФЦ, как переданное учредителем, так и приобретаемое самостоятельно в процессе своей деятельности. Оно закрепляется за МФЦ на праве оперативного управления, является муниципальной либо государственной собственностью и подлежит соответствующему учету. Порядок учета федерального имущества, прав и обременений на него определяется Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», имущества Ростовской области – постановлением Администрации Ростовской области от 14.11.2008 г. № 547, муниципальных образований – актами органов местного самоуправления.

Осуществление правового мониторинга деятельности МФЦ по учету и использованию имущества, как переданного учредителем, в том числе, отнесенного к категории особо ценного движимого имущества, так и имущества (движимого и недвижимого), приобретенного МФЦ в процессе своей деятельности на основании гражданско-правовых сделок, за счет собственных средств МФЦ позволяет учредителю контролировать эффективность и целевое использование имущества МФЦ, оперативно реагировать на проблемы организации предоставления услуг, связанные с недостаточностью материального обеспечения.

Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет ряд требований к порядку предоставления государственных и муниципальных услуг. Законом предусматривается необходимость заключения соглашения о взаимодействии органов государственной и муниципальной власти с МФЦ, а также определяются требования к содержанию самого соглашения. В процессе деятельности МФЦ ему могут передаваться функции органов государственной власти или местного самоуправления в соответствии с государственным или муниципальным заданием. Для обеспечения правомерности оказания услуг на базе МФЦ необходимо соблюдать требования к порядку предоставления услуг, установленные действующим законодательством. Более того, порядок предоставления

услуг должен быть максимально оптимизирован, в том числе за счет сокращения сроков предоставления услуг и количество документов, требуемых с заявителя. Оптимизация предоставления услуг возможна за счет использования передовых управленческих технологий.

В связи с этим необходимым направлением мониторинга деятельности МФЦ анализ соответствия действующему законодательству порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, а также оптимальности организации и предоставления услуг.

В процессе осуществления деятельности МФЦ по предоставлению государственных и муниципальных услуг возможны нарушения прав заявителей. Данные нарушения могут выражаться как в несоответствии порядка предоставления государственных и муниципальных услуг требованиям действующего законодательства, в действии (бездействии), нарушающем права и законные интересы заявителей, а также в принятии акта, не соответствующего требованиям действующего законодательства.

Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» обязывает органы власти включать в регламенты государственных услуг раздел, касающийся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда, предоставляющего услугу, а также их должностных лиц. Необходимость нормативного обеспечения права граждан на внесудебное обжалование вызвана тем, что получатель услуги является наименее защищенной стороной, наиболее остро реагирующей на все недостатки организации предоставления услуг, нуждающейся в оперативном реагировании на нарушение его прав и, охраняемых законом интересов.

При проведении мониторинга деятельности МФЦ по обеспечению охраны и защиты прав заявителей необходимо осуществлять анализ соблюдения порядка рассмотрения обращений, анализ содержания поступающих обращений, анализ принятых мер по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

В соответствии с п.11 Постановления Правительства РФ от 03.10.2009 г. №796 «О некоторых

мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» прием заявителей в центре осуществляется не менее 60 часов в неделю. График (режим) работы центра должен предусматривать возможность обращения за получением государственных (муниципальных) услуг в вечернее время и не менее чем в один из выходных дней.

Данное требование законодательства влечет необходимость регулирования трудовых отношений локальными актами МФЦ. Сфера локального правового регулирования достаточно обширна и предполагает создание нормативных актов по вопросам нормирования труда, организации отдыха работников, повышения их квалификации, защиты персональных данных работников и заявителей, ряду других направлений деятельности МФЦ в сфере трудового законодательства. Качество разработки соответствующих нормативных правовых актов непосредственно влияет на правовой статус работников МФЦ, их профессиональную квалификацию, организацию их деятельности, мотивацию их поведения, а значит, и на характер общения с заявителями услуг, стремление к оптимизации своей деятельности.

Эти обстоятельства обуславливают необходимость осуществления мониторинга деятельности МФЦ в сфере организации и осуществления трудовых функций его работников.

Мониторинг указанных выше направлений деятельности МФЦ должен проводиться организациями, не зависимыми от органов власти и местного самоуправления, чьи государственные и муниципальные услуги являются объектом мониторинга.

Результаты мониторинга должны переводиться в электронную форму и храниться в течение 5 лет с момента завершения исследования.

Отчет о проведении мониторинга на территории субъекта Российской Федерации должен ежегодно представляться в Минэкономразвития России.

На сегодняшний день как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствует комплексная методика проведения мониторинга всех видов деятельности МФЦ. Отсутствует общедокументальная информационная система мониторинга деятельности МФЦ, позволяющая обнародовать результаты мониторинга, сделать их доступными для органов власти и граждан, обладающая возможностью ин-

теграции с программными продуктами МФЦ, порталами государственных и муниципальных услуг.

Программное обеспечение «Информационной системы мониторинга деятельности многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг» (далее «ИС «Мониторинг») должно быть предназначено для решения следующих задач:

- формирование, ведение, обновление, использование единой базы данных по мероприятиям мониторинга;

- регламентированное взаимодействие участников проведения мероприятий мониторинга;

- визуализация исходных, отчетных, результирующих материалов мероприятий мониторинга;

- справочно-консультационная помощь участникам реализации мероприятий мониторинга, а также заявителям государственных услуг;

- разграниченный защищенный доступ к материалам системы мониторинга.

Программный продукт должен обеспечивать выполнение следующих функций:

- авторизация пользователей;

- отображение и редактирование информации, хранящейся в единой базе данных по мероприятиям мониторинга;

- отображение перечня таблиц базы данных с возможностью просмотра хранящейся в них информации и перехода от одной таблицы к другой по гиперссылкам (в соответствии с логическими связями между ними);

- формирование и отображение аналитических сводок по результатам мониторинга на основе информации, хранящейся в единой базе данных;

- управление правами доступа к материалам системы мониторинга, как для отдельных пользователей, так и для групп пользователей;

- регистрация экспертов, не являющихся зарегистрированными пользователями ИС мониторинга.

Информационная система должна функционировать в формате web-сервисов с возможностью создания базы данных на свободном программном обеспечении.

База данных ИС «Мониторинг» должна содержать:

1. Материалы проведенного мониторинга с разбивкой по видам и объектам мониторинга с возможностью организовать поисковый запрос.

2. Примеры программ проведения мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг как на базе МФЦ, так и в органах исполнительной власти и местного самоуправления.

3. Справочники и классификаторы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

4. Существующие методики проведения мониторинга с подробным их описанием и оценкой преимуществ и недостатков.

5. Подсистему обработки первичной информации (материалы опросов, статистические сведения) и перевода ее в таблицы и диаграммы.

6. Подсистему защиты информации, соответствующую требованиям законодательства.

УДК 321:316.3

Швец Л.Г.

ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОТ АСИММЕТРИИ К АУТЕНТИЧНОСТИ

Автор исходит из категорий «доминирования» и «влияния» как базовых характеристик «власти». С этих позиций выводятся фундаментальные гендерные атрибуции во властеотношениях: «женская власть» тяготеет к влиянию, «мужская власть» – к доминированию. Автор размышляет об оптимальном сочетании доминирования и влияния в современной власти, которое достигается в том числе посредством гендерного аспекта кадровой политики.

The author concludes from categories “domination” and “influence” as basic categories of “power”. From this position fundamental gender attributes in power relations are singled out: “female power” gravitates to influence, “male power” – to domineering. The author meditates on the optimal combination of domineering and influence in modern power, which is achieved among other means by the gender aspect of staff policy.

Ключевые слова: *власть, доминирование, влияние, гендерный подход, феминизм в политологии.*

Key words: *power, domineering, influence, gender approach, feminism in politology.*

Анализ современных политологических исследований по гендерной тематике позволяет констатировать концентрацию их внимания на нескольких стержневых сюжетах: «дискриминационном дискурсе», констатирующем гендерную асимметрию в политических отношениях; реконструкции системы воспроизводства гендерного неравенства; изучении детерминант, обуславливающих специфику «женского опыта» и «женского поведения» в политических отношениях и процессах [1, с. 23-26; 2, с. 6-10].

Хотелось бы подчеркнуть значимость еще одного подхода: разработку в сторону большей дифференциации и конкретизации категориального аппарата политической науки, что позволяет выявить и описать более глубинные нюансы политических отношений и их эволюции и вместе с тем более адекватно реконструировать в том числе причины воспроизводства гендерной асимметрии в политике и динамику ее изменений. Значимость такого подхода хорошо просматривается на примере анализа категории «власть».

Целостный анализ системы властвования позволяет подчеркнуть органическую взаимосвязь в ней доминирования и влияния, которая со временем смещается в сторону преобладания механизмов влияния. Предпримем более детальный анализ проявлений доминирования и влияния и особенностей их взаимодействия.

На формирование представлений о властном доминировании в последние годы существенно повлияли исследования в области этологии и социальной этологии, а также данные гендерных исследований, представивших картину доминирования, расходящуюся с традиционным «маскулоцентризмом», выступающим основной базой для обобщений в этой области. Этологические исследования позволили установить, что доминирование в животных сообществах может рассматриваться в качестве провластных отношений, на базе которых в последующем формируются более сложные формы социального доминирования, базирующиеся на преемственных социально-биологических программах социальной самоорганизации.

В животных сообществах выделяются три главных признака доминирования при построении иерархических взаимоотношений: а) доминирование основано на агрессивных взаимодействиях; б) взаи-

модействие должно быть асимметрично; в) доминирование устанавливается, когда асимметрия стала стабильной [3, с. 109]. В то же время показано, что агрессия – не причина возникающей асимметрии, а одна из форм ее установления. И, как подчеркивают исследователи, «основное значение социального доминирования, благодаря которому этот феномен закрепился в ходе эволюции и получил столь широкое распространение, заключается не в том, что он регулирует распределение прав на ресурсы (это лишь частный феномен доминирования, возможно, имеющий гораздо меньшее значение, чем ему придается). Основная функция социального доминирования – это защита от социальной стимуляции со стороны партнеров, формирование из взаимного социального возбуждения устойчивой и жизнеспособной поведенческой формы» [3, с. 130]. Как видим, в действие вступают механизмы индивидуального обособления и индивидуальной суверенизации, которые имеют более общую значимость.

Что касается гендерных исследований, то сторонники феминистского направления уже давно сошлись во мнении о том, что во всех теориях справедливости, власти, обязанностей и т.п. отражается маскулинный опыт, а потому эти теории следует пересмотреть с учетом жизненного опыта другой половины человечества [4, с. 463-464].

Последующие исследования в этой области позволили выделить на индивидуальном уровне четыре типа доминантности: агрессивную, эгоистическую (в собственных целях), макиавеллистскую (манипулятивную) и социальную (выражающую ответственность) [5, с. 224]. Э. Маккоби и К. Жаклин ввели понятие контрдоминантности, под которым понимается нежелание индивида быть управляемым, и считают, что, к примеру, девочкам свойственно именно такое поведение – они не доминируют над мальчиками, но и не подчиняются им. «В целом же исследования доминантности снова выявили удивительное сочетание наличия и отсутствия различий между полами: нет больших различий по доминантности, но нет и сходства, а есть своеобразие полов в проявлении различных форм этой доминантности» [5, с. 229].

В современной политической лексике аспект властного доминирования в функционировании власти чаще всего обозначается термином «властная вертикаль». В понятийном ключе в «доминиро-

вании» отражается прежде всего момент обладания властью, с ним связаны такие проявления власти, как подчинение (господство), контроль, санкции и право на их применение. Для доминирования характерно стремление к четкой институционализации и регламентации «права на власть», монопольному закреплению доминантного положения.

Аспект властного влияния в политической лексике зачастую обозначается термином «властная горизонталь». В понятийном ключе во «влиянии» отражается прежде всего момент оптимального распределения и использования ресурсов, культурно-символического и психологического воздействия, регулирования отношений и поведения с взаимодействующей стороной в русле собственных целей и ценностей. Для влияния не требуется обязательной институционализации и регламентации и характерно стремление не к монопольному, а состязательно-игровому контексту отношений.

Механизм политического властного доминирования заключается в возможности каждого его звена заставить нижестоящее звено выполнить определенные решения. При этом особую значимость имеет поддержание способности всех уровней вышеназванного механизма (государственного механизма) вырабатывать оптимальные решения в рамках осуществляемого руководством государства стратегического курса. Если политическая власть – это источник стабильности или перемен, то механизм доминирования – это механизм ее удержания и воспроизводства властного положения.

Механизм политического влияния – это волевое общественное отношение, которое выражается в способности субъекта оказывать давление на объект с целью достижения определенного результата посредством авторитета, угрозы, подкупа и других средств преимущественно манипулятивного воздействия. Существенное различие в природе доминирования и влияния, обусловленное организационными ресурсами и функциональными средствами осуществления, заключается в том, что первое различается в парадигме «цель – средство», а второе – в парадигме «намерение – результат», относительно которых и оценивается их эффективность.

Типологическая модель политического влияния включает следующие аспекты типологизации:

– в соответствии с избираемыми путями реализации: «открытое – закрытое», «прямое – опосредованное», «традиционное – модернизационное»;

– в соответствии с используемыми средствами реализации: ментальное, силовое, теневое;

– в соответствии с применяемыми методами и технологиями: вербальное, психоэмоциональное, суггестивное, социально-ролевое.

Анализ властеотношений в гендерном измерении обращает прежде всего внимание на категорию «влияние». Даже не решив в должной мере проблему гендерной асимметрии во власти, именно женщины, находясь под доминантным воздействием мужчин, широко опирались на технологии влияния и в той или иной степени уравнивали, а то и парировали доминантное начало. Известный философ XX в. Б. Рассел в своей широко известной книге «Власть» писал: «В любой большой организации, где лидер обладает значительной властью, находятся менее заметные люди (мужчины и женщины), которые имеют силу влияния на лидеров посредством личных методов» [6, с. 283].

По мнению некоторых авторов, влияние включает самый широкий спектр воздействий: различные формы убеждения, давления, принуждения и т.д. Поэтому отношения влияния нередко отождествляются с властеотношениями в целом, что в совмещенном виде выглядит следующим образом: актер (субъект влияния) → адресат (субъект власти и объект влияния одновременно) → объект власти. Иначе говоря, актер добивается нужного воздействия на объект власти посредством субъекта власти.

Достаточно распространено, например, такое определение: «Процесс социального влияния предполагает такое поведение одного человека, которое имеет своим следствием – или целью – изменение того, как другой человек ведет себя, что он чувствует или думает по отношению к некоему стимулу. В качестве стимула может выступать любая социально-значимая проблема..., продукт..., действие» [7, с. 16]. К этому определению стоило бы добавить, что, как правило, влияние не опирается на доминирующее, высокостатусное положение либо же не использует имеющийся у доминанта инструментарий прямого воздействия.

Здесь подчеркнем как сторону органичного вхождения влияния в систему власти, так и элемент различия, возможности существования влияния «в чистом виде». Отметим два случая. Первый – в связи с развитием, эволюцией самой власти (и прежде всего политической власти), а также и в связи с развитием способов, технологий воздействия горизонтального типа – либо там, где не сформированы властные отношения, либо там, где воздействие необходимо оказывать и на саму власть, и помимо нее.

Короче говоря, анализ эволюции политической власти с точки зрения ее «матричных компонент» [8, с. 52-55] показывает все усиливающееся ее смещение с опоры на доминантную компоненту – к опоре на компоненту влияния. Это в перспективе означает вступление на почву, где начинается действие более антропологически адекватных параметров женской природы и женского опыта. Следует в полной мере использовать данную тенденцию как в аспекте политической социализации женщин, так и политической институализации с прицелом на использование возможностей политического участия и политического представительства женщин в органах власти (конструирование и развитие новых политических институтов).

Традиционная гендерная асимметрия в рамках сложившихся политических институтов и отношений может быть дополнена иной (функциональной) асимметрией, где преобладают методы и технологии политического влияния.

Проанализируем далее, насколько представленные выше доктринальные аспекты гендерной асимметрии во властных отношениях подтверждены в оценках современных политических элит и на субэлитном уровне.

Рассмотрение тенденций развития систем государственной и муниципальной власти в современной России показывает постепенное изменение модели их функционирования: от абсолютного доминирования – к влиянию; от административно-политического стиля – к государственному и муниципальному менеджменту (оказание государственных и муниципальных услуг). Переориентация на сервисную парадигму требует существенных изменений не только в стилевом, но и в кадровом, в структурно-субъектном аспектах основных субъектов власти и управления. Здесь следует обозначить важность проблемы полисубъектности в управлении и полисубъектной представленности во власти. Последнее означает пропорциональность либо значимость учета и представленности в системе власти и управления таких основных аспектов, как: гендерный, ювенальный, геронтологический, этнический.

Практика показывает, что даже при различных показателях эффективности деятельности той или иной части субъекта управления различные крупные группы населения отдают предпочтение в системе управленческих коммуникаций «своим» представителям. Правда, сразу следует оговориться, что это происходит в рамках сервисной модели власти и управления.

Поэтому выделение гендерного аспекта в муниципальном управлении и местном самоуправлении весьма значимо. Естественно, что даже в гендерном отношении речь нужно вести о подборе кадров, имеющих примерно одинаковые или сопоставимые характеристики профессиональной подготовленности и управленческой культуры.

Но даже при таких условиях мы будем наблюдать стилевые различия, иногда весьма существенные, в деятельности. В частности, это отмечается в весьма репрезентативных зарубежных [1, с. 877-962] и отечественных [9, с. 477-496] исследованиях: «Метаанализ 96 полевых и лабораторных исследований лидерской эффективности позволяет сделать вывод, что мужчины и женщины признаются одинаково эффективными. Однако в тех случаях, когда речь шла о работах, предъявлявших специфические требования к способностям, рейтинги полов были разными. Например, в ситуациях, требовавших умения сотрудничать и договориться со многими людьми, женщин оценивали как более эффективных лидеров. Мужчин оценивали выше в ситуациях, требующих направлять и контролировать подчиненных» [10, с. 268].

Как раз с ситуациями, требующими «умения сотрудничать и договориться со многими людьми», мы чаще всего сталкиваемся в рамках сервисной модели государственного и муниципального управления и, прежде всего, на муниципальном уровне.

Анализ кадровой ситуации в органах власти и управления, на первый взгляд, показывает, что ситуация здесь вполне адекватная современным требованиям.

Например, среди гражданских служащих Ростовской области на 1.10.2009 г. женщины составляли около 59 %. Причем за последние два года эта доля возросла на 4,5 %. Что касается муниципальных служащих, то здесь доля (оценочно) женщин в Ростовской области в настоящее время составляет около 76 %. Однако в составе руководящих органов эти пропорции противоположны. Поэтому ведущая стилевая доминанта в управлении и на региональном, и на муниципальном уровнях пока носит по-преимуществу «маскулинный» характер и имеющиеся управленческие лакуны, востребующие по-преимуществу «феминный» почерк, пока не заполнены.

«Маскулинные проявления» при гендерном анализе удастся зафиксировать и маркировать и на оценочном уровне. Это показали данные исследования (СКАГС), проведенного в сентябре – октябре

2009 г. в рамках социологического проекта «Политические элиты и резерв управленческих кадров».

Анализ данных опроса свыше 500 экспертов из 13 регионов ЮФО, распределенных по гендерному принципу, позволил выявить наиболее чувствительные точки и обозначить гендерную асимметрию. Наиболее явно она просматривается при ответах на следующие вопросы:

1. Как часто, на Ваш взгляд, жители ЮФО сталкиваются с фактами дискриминации?

по полу: иногда и часто – опрошенные мужчины – 33,8 %, женщины – 46,2 %.

Женщины отмечают эту позицию на 1/3 чаще мужчин.

по семейному положению: иногда и часто – мужчины – 18,2 %, женщины – 37,6 %. Различие – более чем вдвое.

2. Как Вы считаете, присуща ли региональной элите политическая ответственность?

«Да», либо «частично»: мужчины – 70,1 %, женщины – 53,9 %.

Различие между позициями – более чем на 1/3.

3. С чего началась Ваша трудовая деятельность?

Работник производственной сферы: мужчины – 38,7 %, женщины – 17,1 %.

Служащий госучреждения: мужчины – 30,5 %, женщины – 43 %.

Сотрудник учебно-научного заведения: мужчины – 9,8 %, женщины – 16,8 %.

Асимметрия в области начала карьеры также очевидна.

Что касается оценочных проявлений и предпочтений в гендерном факторе, то объективное состояние в рамках данной позиции и на федеральном, и на региональном уровне примерно одинаково асимметрично.

Число женщин на высших должностях в системе федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации не соответствует их роли в обществе, хотя участие женщин в принятии ответственных решений способствовало бы повышению их качества и эффективности исполнения. Президентом РФ по этому поводу в 1996 г. был принят специальный указ, который практически так и не реализован [11].

В составе членов Правительства Российской Федерации в настоящее время – 3 женщины (около 10 %). В системе государственной службы женщины заняты в основном на должностях, слабо влияющих на принятие ответственных решений: среди государственных служащих федерального уровня

они составляют 56 %, но руководящие должности занимают только 9 %, из которых на «высших» должностях – лишь 1,3 %. В органах судебной власти на федеральном уровне – в аппаратах Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов РФ около 72 % всех служащих – женщины, но руководящие функции из них выполняют только 14 % из них [12, с. 15].

Вместе с тем процессы демократизации, с одной стороны, и поиски эффективных форм политического управления в состоянии, на наш взгляд, переломить ситуацию.

Прежде всего, об эволюции самой власти. Пока не будем ограничивать анализ эволюции власти только политической сферой. Хотя именно в политической сфере уже давно обозначено эволюционное движение, связанное с дифференциацией и взаимным уравниванием и взаимным контролем, которое именуется разделением властей или разделением ветвей политической власти.

На этом пути не только выстроены различные модели балансирования и специализации канонических ветвей политической власти, но и вполне четко проявились области взаимного влияния одной ветви власти на другую, поскольку субординационный порядок в таком взаимодействии либо исключен (паритет властей), либо ограничен.

В то же время хотелось бы провести аналогию в другом измерении эволюции власти. Широко известно, что в 30-е гг. XX в. в сфере развития экономической власти четко обозначилась тенденция разделения на власть – собственность и власть – управление, которая впоследствии получила название «революции менеджеров».

Данная тенденция впоследствии обозначилась и в сфере политической власти, где ориентация на общесоциальные интересы и стандарты в «обществе массового потребления» не только потребовала существенного усиления функций государственного управления, но и впоследствии привела к концепциям и практике «государственного менеджмента». Такой важнейший компонент политической власти, как управление, вычленился и в какой-то мере обособился из слитного, спаянного с другими компонентами власти состояния.

Аналогичные процессы обозначились применительно к влиянию вообще и политическому влиянию в структуре политической власти в частности.

На наш взгляд, следует констатировать многомерный процесс эволюционирования влияния в контексте власти, приводящий в итоге к его выч-

ленению и относительному обособлению. Процесс этот идет в следующих направлениях: а) от нацеленности на воздействие по-преимуществу низкоуровневых сфер мотивации человека (по А. Маслоу) – к воздействию на культурное и духовное ядро личности и социальной группы; б) от воздействий манипулятивного характера – к партнерскому; в) от воздействий, сплавленных с другими структурными компонентами, включенных в общий контекст властного воздействия, – к специализированным, опирающимся на специальные методы и технологии влияния.

Обозначенные тенденции нашли свое отражение не только в новых доктринах, впоследствии произошло «оборачивание» этих доктрин на политическую (и не только политическую) практику.

В связи со сказанным следует отметить следующее. Анализ эволюции политической власти с точки зрения ее основных компонент показывает все усиливающееся ее смещение с опоры на доминантную компоненту к опоре на компоненту влияния. Это в перспективе означает вступление на почву, где вступают в действие более антропологически адекватные параметры женской природы и женского опыта. Наиболее явно данные тенденции проявляются как раз на уровне местного самоуправления и муниципального управления.

Следует полнее использовать данную тенденцию как в аспекте политической социализации женщин, так и политической институализации с прицелом на использование возможностей политического участия и политического представительства женщин в органах власти (конструирование и развитие новых политических институтов).

Традиционная гендерная асимметрия в рамках сложившихся политических институтов и отношений может быть дополнена иной (функциональной) асимметрией, где преобладают методы и технологии политического влияния. И тем самым можно активизировать процессы форматирования аутентичных в гендерном отношении форм властных и иных политических отношений (участие, представительство, самореализация).

Партнерство женщин и мужчин в политике является источником более полной и представительной демократии, создания реальных возможностей учета многополюсных интересов в обществе.

Мировой опыт парламентаризма показывает: если в законодательном органе 10 % мест занимают женщины, это облегчает принятие законов в защиту детей. Если 20 – 30 % мест заняты женщинами, то все программы, отражающие интересы всего женского населения, реализуются намного быстрее и эффективнее. Не случайно ООН во всех документах придерживается строгого принципа – без участия и наделения властными полномочиями женщин не могут быть найдены надежные решения в обществе, которому угрожают социальные, экономические или иные проблемы.

Хотелось бы, чтобы мировой и отечественный опыт совершенствования кадровых, управленческих и иных компонентов, способствующих демократизации общества и управленческой практики, был бы востребован прежде всего на муниципальном уровне.

Литература

1. Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004.
2. *Обчарова О.Г.* Гендерная асимметрия политики: неинституциональные и институциональные аспекты: Автореф. дисс. ... докт.полит.наук. Саратов, 2008.
3. *Гольцман М.Е.* Социальное доминирование и социальная стимуляция: частные проблемы и общие принципы // Системные принципы и этологические подходы в изучении популяций. Пущино, 1984.
4. Политическая наука: новые направления. М., 1999.
5. *Бендас Т.В.* Гендерная психология. СПб., 2008.
6. *Russel B.* Power. A New Social Analysis. N.-Y., 1938.
7. *Зимбардо Ф., Ляйпне М.* Социальное влияние. СПб., 2001.
8. *Швец Л.Г.* Власть и управление: инновационный контекст. Ростов-на-Дону, 2011.
9. *Ильин Е.П.* Пол и гендер. СПб., 2010.
10. *Шульц Д., Шульц С.* Психология и работа. СПб., 2003.
11. Указ Президента РФ от 30.06.1996 г. «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ».
12. О некоторых проблемах методологии гендерной экспертизы законодательства. М., 2002.

ПРАВОВОЙ И СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЙ «СУДНО» И «ВОЕННЫЙ КОРАБЛЬ» ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРАНСПОРТНОЙ (МОРСКОЙ) БЕЗОПАСНОСТИ

Проведен анализ правового и содержательного определения понятий «судно» и «военный корабль» применительно к обеспечению транспортной (морской) безопасности.

Analysis of legal and rich in content determination of concepts is conducted «ship» and «war-ship», as it applies to providing of a transport (marine) safety.

Ключевые слова: судно; морское судно; судно, используемое для правительственной некоммерческой службы; судно, используемое для государственной правоохранительной службы; военный корабль.

Key words: ship; marine ship; ship, used for governmental noncommercial service; ship, used for government law-enforcement service; war-ship.

Российская Федерация (далее, Россия, РФ) относится к числу ведущих морских держав, играющих активную роль в изучении Мирового океана и освоении его богатств, использовании морских путей для целей торгового и военного мореплавания. Для экономической и социальной жизни России морские пространства играют первостепенную роль, так как Россия имеет выход к трем океанам, ее берега омывают четырнадцать морей. Основными средствами, используемыми Россией для целей торгового и военного мореплавания, являются морские суда различного типа и назначения, суда типа «река-море» и военные корабли.

В последние годы мировое сообщество столкнулось с новыми вызовами и угрозами в Мировом океане – морским терроризмом и пиратством.

Поэтому выросла озабоченность обеспечением безопасности морского судоходства, обострился интерес к осмыслению этих проблем у мирового научного сообщества, вырабатывающего предложения по изменению и дополнению норм международного и национального морского права, а также освещением этих проблем в средствах массовой информации [1].

Торговое мореплавание, будучи международным, по своей сути (за исключением незначительных каботажных перевозок, в России - «северный завоз» и др.), не может регламентироваться лишь нормами национального законодательства. По мере развития техники и увеличения размеров морских судов, резкого повышения интенсивности морского судоходства во многих районах Мирового океа-

на все острее ощущается настоятельная необходимость международно-правового регулирования, в особенности вопросов, касающихся обеспечения морской безопасности, и на основании этого выработки национальных норм, имплементирующих международные резолюции и правила.

Относительно противодействия морскому терроризму и пиратству морская безопасность, являясь составной частью транспортной и национальной безопасности, в то же время тесно взаимосвязана с обеспечением международной безопасности.

В послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации заострено внимание на развитии государства и общества путем эффективного обеспечения национальной безопасности и обороны. Президент России в своем обращении также подчеркнул, что следует энергичнее налаживать международное взаимодействие в борьбе с пиратством [2].

В средствах массовой информации и даже на научных конференциях, при освещении активных действий пиратов и анализе угроз терроризма на море вместо термина «судно» очень часто употребляется термин «корабль», и наоборот.

Это противоречит действующим нормам международного и российского морского права и приводит к неоднозначному пониманию и толкованию их правовой и содержательной сути [3].

Указанные обстоятельства стали побудительным мотивом для проведения детального научного анализа и написания представленной статьи. Мы постараемся объективно разобраться в том, что сле-

дует понимать под **правовым и содержательным определением** вроде бы схожих понятий «судно» и «корабль», используемых в водной среде, закрепленных в действующих международных договорах и соглашениях, ратифицированных Россией, в российских нормативных правовых и нормативных технических актах, а также в других источниках **применительно к обеспечению транспортной (морской) безопасности**.

С нашей точки зрения, основными критериями (их четыре) для правового определения понятия «судно», являются: среда использования (и применительно к водной среде – плавучесть), предназначение, валовая вместимость и наличие двигательной установки.

При правовом определении понятия «судно» в первую очередь необходимо учитывать среду его использования – море или река, озеро (для отчленения от воздушного или космического пространства). Употребление понятия «судно» без конкретной привязки к среде использования может пониматься довольно широко: «судно» – морское судно, речное судно, озерное судно, воздушное судно, космическое судно.

Дефиницию понятия «судно» по привязке к водной (морской) среде можно подразделить на два основных употребительных термина: «судно, используемое в целях *торгового* мореплавания», и «государственное судно, эксплуатируемое в некоммерческих целях».

Правовыми (не техническими) критериями определения понятия «судно», которое используется в водной (морской) среде, является также его валовая вместимость (водоизмещение) и наличие или отсутствие механической установки для движения с целью определения, маломерное это судно или нет, самоходное или несамоходное.

Помимо вышеперечисленных основных признаков суда, используемые в водной (морской) среде, можно дополнительно классифицировать:

1) по назначению:

а) «судно, используемое в целях торгового мореплавания», на транспортное (грузовое и пассажирское), рыболовное (охватывает весь спектр промысловой деятельности), техническое (дноуглубительное, крановое, буровое) и др.;

б) «государственное судно, эксплуатируемое в некоммерческих целях», на военно-вспомогательное (гидрографическое ВМФ, поисково-спасательное ВМФ), лоцманское, патрульное (портовый кон-

троль, госморнадзор), гидрографическое, спасательное, полицейское, таможенное и др.;

2) по району плавания (*среде использования*) на морское, внутреннего водного (как правило, речные, а также озерные, водохранилищные), смешанного типа «река-море» и ледового плавания.

Имеется ряд других классификационных технических признаков «судна»: по конструкции, принципу движения, главной энергетической установке, роду перевозимого груза, способу погрузки и разгрузки и по ряду других особенностей, которые мы не будем рассматривать, так как они не являются существенными основаниями для правового определения и дальнейшего правильного истолкования.

Как пишет украинский юрист-маринист, профессор Шемякин А.Н., даже небольшой экскурс в историю такого понятия, как «судно», позволяет говорить о том, что этот термин существует уже на протяжении многих веков и сфера его применения очень широка. В то же время, упоминая о судне, в одних случаях его рассматривают как сложное техническое сооружение повышенной опасности, в других – как объект гражданских правоотношений; в-третьих – как предмет договора; в-четвертых – как субъект правоотношений, складывающихся в процессе использования Мирового океана и морского дна [4, с.46].

Правило 3 Международных правил предупреждения столкновения судов в море (МППСС-72) [5] дает широкое определение понятия «судно». Ему соответствуют *все виды плавучих средств*, включая неводоизмещающие суда (суда на воздушной подушке) и *гидросамолеты* (во время их передвижения по воде), *экранопланы* (во время их передвижения над водой, *прим.авт.*).

Статьей 1 Международной конвенции о спасании [6] под «судном» понимается *любое судно или плавучее средство либо другое сооружение*, способное осуществлять плавание.

Согласно Римской Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 года «судно» означает *любое судно, не закрепленное постоянно на дне*, включая суда с динамическим принципом поддержания, подводные аппараты или *любые другие плавсредства* [7].

Пунктом 2.2 Международного кодекса по охране судов и портовых средств (МК ОСПС) [8] термин *судно*, когда он используется в данном Кодексе, *обозначаются морские передвижные буровые*

установки и высокоскоростные суда, определенные в правиле XI-2/1.

В основном международном документе – Конвенции ООН по морскому праву 1982 года [9] часто употребляется термин «судно», но определяющая его «норма-дефиниция» которая должна его пояснить, к сожалению – отсутствует (в отличие от военного корабля).

В Федеральном законе РФ №35 – 2006 года «О противодействии терроризму» [10] под морскими или речными судами и кораблями понимаются «плавательные средства».

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 ФЗ-81[11] (в дальнейшем КТМ РФ) **«судно» это самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового мореплавания.**

В главном кодификационном акте России, регулирующем торговое мореплавание – КТМ РФ, основным критерием для отнесения искусственного технического сооружения (применительно к водной среде) к категории «судно» является отнесение его к *самоходным или несамоходным* плавучим сооружениям. Самоходным судно будет при наличии на нем энергетической установки (главной), обеспечивающей его движение. Парусных судов, которые помимо парусов еще имеют дополнительно для движения энергетическую установку, практически не осталось. Не самоходным будет соответственно плавучее сооружение (судно), не имеющее энергетической установки для движения. Такое плавучее сооружение при использовании должно буксироваться другим плавучим сооружением с имеющейся энергетической установкой для движения или находиться без движения (плавающий док, дебаркадер).

Вторым критерием для отнесения искусственного технического сооружения к *судну* согласно КТМ РФ является его «*плавучесть*». Плавучесть – это способность судна не только держаться на поверхности воды, но и «плавать» (еще употребляется термин «ходить») в заданном направлении и в данном положении, выполняя определенные задачи и неся на себе грузы, определенные по роду деятельности или без таковых. Запас плавучести определяет мореходность судна. Следует заметить, что правовая природа и употребление в нормативных правовых актах определений понятий «плавать» и «ходить» также требует детального исследования, эти внешне очень схожие понятия с правовой точки зрения не тождественны.

Третьим критерием КТМ РФ определяет самоходное или несамоходное плавучее *сооружение*

– это искусственно созданный в результате человеческой деятельности *сложный технический объект*, предназначенный для деятельности в водной среде и находящийся в плавучем состоянии.

Юристом-маринистом, профессором А.С. Кокиным, подчеркивается, что «судном» признается только «*сооружение*», т.е. результат человеческой деятельности, объект, который предназначен для постоянной работы в плавучем состоянии в водной среде. Такое плавучее сооружение будет считаться судном, даже если на нем нет экипажа. Не может считаться «судном» случайно оказавшееся в воде имущество (унесенное в море) или плавучее сооружение, созданное для разового перемещения в водной среде (плот, герметические емкости, буксируемые к месту установки) [12].

В качестве четвертого критерия КТМ РФ определяет использование сооружения *в целях торгового мореплавания*. Словосочетание «*мореплавание*» указывает на то, что данное судно выполняет определенный вид деятельности в морской среде, поэтому употреблять дополнительно словосочетание «морское судно» законодатель правильно посчитал нецелесообразным. Однако, с нашей точки зрения, если употреблять термин «судно» без привязки к словосочетанию «торговое мореплавание», нужно обязательно указывать среду его использования – «морское судно».

Как пример можно привести Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников, где применен термин «морское судно» для отчленения его от «воздушного судна» [13]. Перечень видов деятельности, отнесенных к *торговому мореплаванию*, указан в статье 2 КТМ РФ. Он не является исчерпывающим. Следует заметить, что указанные в ст.2 КТМ РФ виды деятельности понимаются в широком смысле, т.е. все виды деятельности, не связанные с военным мореплаванием и выполнением правоохранительных задач государственными судами. Например, судно, занятое морскими научными исследованиями и отнесенное ст.2 КТМ РФ к «торговому мореплаванию», фактически не перевозит грузы, а значит, не участвует в торговле. Некоторые современные доктрины международного морского права относят научно-исследовательские суда к судам, используемым для правительственной некоммерческой службы. Словарь международного морского права дает следующее толкование «судно торговое» – *в широком смысле* это любое судно, не являющееся военным [14, с.233].

Юристом-маринистом, профессором Г.Г. Ивановым, указывается, что в отношении судов, используемых для перевозки грузов и пассажиров, лоцманской и ледокольной проводки, поисковых и спасательных операций (т.е. используемых в целях торгового мореплавания), использование понятия «судно» не вызывает каких-либо сомнений [15, с.53].

С нашей точки зрения, «морское торговое судно» – это любое «судно», не подпадающее под правовое понятие «судно, используемое для государственной правоохранительной службы (таможенное, полицейское)» или понятие «военный корабль», т.к. некоторые «суда, используемые для государственной некоммерческой службы», подпадают под правовое понятие «торговое мореплавание» в связи с их предназначением это спасательные суда; патрульные суда госморнадзора и портового контроля; государственные лоцманские суда и др.

Пунктом 2 статьи 7 КТМ РФ под «судном рыбопромыслового флота» понимается обслуживающие рыбопромысловый комплекс *суда, используемые для рыболовства, а также приемотранспортные, вспомогательные суда и суда специального назначения.*

По мнению юриста-мариниста, крупного специалиста в сфере морского рыболовного права, профессора К.А. Бекяшева, «рыболовное судно» должно соответствовать, по крайней мере, следующим *четырем признакам*: оно должно быть инженерным сооружением, обладать мореходностью, соответствовать требованиям безопасности мореплавания и предназначаться для промысла живых ресурсов моря. Следует заметить, что правовое понятие «рыболовное судно», имеет универсальное значение, т.к. независимо от района использования (море, река, озеро, водохранилище) термин «речное (озерное) рыболовное судно» практически не употребляется. Подтверждением плавучего объекта в качестве судна является его внесение в государственный судовой реестр или судовую книгу [16, с.67].

В соответствии с Федеральным законом РФ №24, 2001 года «Кодекс внутреннего водного транспорта РФ» [17] (КВВТ РФ) «судно»-это самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях судоходства, в том числе судно смешанного (река-море) плавания, паром, дноуглубительные и дноочистительный снаряды, плавучий кран и другие технические сооружения подобного рода. Принятое в КВВТ РФ определение понятия

«судно» повторяет определение, данное КТМ РФ. В КВВТ РФ термин «судоходство» несет ту же смысловую нагрузку, что и термин «торговое мореплавание» в КТМ РФ.

Согласно правилам плавания по внутренним водным путям РФ [18] под «*маломерным судном*» понимается судно, имеющее валовую вместимость менее 80 регистровых тонн (несамоходное), мощностью стационарных двигателей не более 55 кВт (75 л.с.) (мощность подвесных моторов не лимитируется), пассажировместимостью не более 12 человек.

Техническим регламентом о безопасности объектов морского транспорта [19] охватывается широкий спектр морских судов: нефтеналивное судно, пассажирское судно и др.

Как видно из проведенного анализа ни мировое морское сообщество, ни национальная доктрина морского права не выработало до настоящего времени универсального понятия «судно». Обычно под судном понимается самоходное или несамоходное плавучее сооружение, используемое в целях торгового (коммерческого) мореплавания или иных целях (судоходство на внутренних водных путях). *Плавучесть* является стержневым признаком правового определения понятия «судно», *используемого в водной среде.*

Как правильно отметил профессор А.Н. Шемякин, в морском праве понятие «судно» обычно раскрывается только применительно к цели конкретного правового акта, а в некоторых случаях оно употребляется как нечто само собой разумеющееся [4, с.47].

В юридической литературе (гражданское право, частное морское право) *судно* рассматривается не только как продукт судостроительной техники (имущество), но и как учреждение, наделенное правами и обязанностями, т.е. судно выступает не только как объект права, но и как его субъект.

Очень важно иметь в виду, что морские и речные (озерные) суда, суда типа «река-море» (кроме военных кораблей, некоторых военно-вспомогательных судов, судов, принадлежащих государству и используемых исключительно для правоохранительной службы, рыболовных судов, прогулочных яхт и деревянных судов примитивной конструкции) должны быть укомплектованы экипажем, возглавляемым *капитаном*, в соответствии с требованиями Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты ПДМНВ 78/95 года [20].

Следует также иметь в виду, что на рыбопромысловых судах экипаж может возглавлять капитан-директор; на судах технического флота – капитан-кранмейстер, капитан-багермейстер; на яхтах – яхтенный капитан; на самоходных судах – *шкипер*.

Развернутое понятие «судно» дал в диссертации «Международно-правовые проблемы современного торгового мореплавания» юрист-маринист, профессор В.Н. Гуцуляк: «Судно» – *плавучее транспортное средство, несущее флаг регистрации, имеющее название или номер, укомплектованное экипажем и обеспеченное судовыми документами в соответствии с нормами международного морского права* [21]. Это определение к сожалению не нашло практического применения в российских нормативных правовых актах и научной литературе, хотя, с нашей точки зрения, оно более полно раскрывает правовую суть определения понятия «морское судно», чем понятие «судно», закрепленное в КТМ РФ.

Необходимо отметить также и недостатки указанного определения, т.к. транспортные суда являются далеко не единственными плавсредствами, используемыми в целях торгового мореплавания.

С учетом проанализированных международных договоров и соглашений, российских нормативных правовых и нормативных технических актов, раскрытое и более содержательное понятие «морского судна» можно сформулировать так: *судно – это самоходное или несамоходное плавучее сооружение, несущее флаг государства-регистрации, имеющее регистрационное название и номер ИМО, укомплектованное экипажем, возглавляемым капитаном (или иным уполномоченным лицом), и отвечающее требованиям безопасности мореплавания, используемое для выполнения морехозяйственной деятельности, морских научных исследований, государственных задач, учебных задач, водного спорта в соответствии с нормами международного и национального морского права.*

В итоге вышеприведенного анализа, можно сделать краткий промежуточный основной вывод: международными договорами Российской Федерации, национальными нормативными правовыми и нормативными техническими актами при правовом определении понятия «судно» устанавливаются требования, которые необходимы для использования **в конкретном** международном договоре, национальном нормативном правовом или нормативном техническом акте.

В целях обеспечения безопасности морского судоходства при постройке и эксплуатации судов, приняты международные конвенции, направленные на выработку единых требований при комплектовании экипажей судов квалифицированными специалистами, в целях предупреждения столкновений судов, обеспечения судов связью, обеспечения безопасности человека на море, их поиск и спасание, а также выполнения требований по их охране.

Следует также отметить, что в основном российском федеральном законе, определяющем государственную политику в сфере обеспечения транспортной безопасности, о «морских судах» упоминается вскользь, как о транспортных средствах, используемых в целях торгового мореплавания и судоходства [23], без раскрытия их правовой сути.

В то же время ни в международных конвенциях и соглашениях, ни в национальных нормативных правовых и нормативных технических актах развернутого правового определения понятия «судно, используемого в целях торгового мореплавания», как это сделано в отношении «военного корабля» статьей 29 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, не дано. Поэтому в России каждый употребляющий в своей письменной либо устной речи термин «судно», не охватываемый понятием, определенным КТМ РФ или КВВТ РФ, дальнейшую смысловую нагрузку добавляет сам. Это и приводит к неоднозначному пониманию и толкованию сути и содержания этого *первостепенного основополагающего правового морского термина*.

Следующим термином, который будет нами рассмотрен, является «судно, используемое для государственной правительственной некоммерческой службы».

К категории судов, используемых для государственной правительственной некоммерческой службы, международными договорами и соглашениями, российскими нормативными правовыми актами отнесены суда, не перевозящие грузы, пассажиров, багаж и почту, и в то же время не являющиеся военными. В Российской Федерации это: аварийно-спасательные суда; санитарно-карантинные суда; лоцманские (в настоящее время могут быть как в собственности государства, так и в собственности коммерческих и частных лоцманских организаций) суда; суда портового контроля; патрульные суда госморнадзора Ространснадзора; патрульные суда Росприроднадзора; суда госинспекции по маломерным судам МЧС РФ, полицейские, таможенные и

суда Военно-Морского Флота [23], иные суда. Названные суда после внесения их в соответствующий ведомственный реестр имеют право плавать под государственным флагом России или флагами и вымпелами, присвоенными им национальным правовым актом.

Опять же норму-дефиницию определения понятия «судно, используемое для государственной правительственной некоммерческой службы», закрепленную нормами международного права и российского законодательства, несмотря на частое употребление, нам не удалось выявить, за исключением косвенного определения в Международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся иммунитета государственных судов 1926 года [24] не ратифицированной Россией и постановления Правительства РФ от 02.04.2008 года №233 [25].

В российских нормативных правовых актах и в трудах некоторых ученых даются определения понятия отдельных судов, используемых для государственной некоммерческой деятельности или правоохранительной службы.

Так, юристом-маринистом профессором В.Ф.Сидорченко, было предложено следующее определение «спасательных судов»: спасательными называют суда специальной постройки, предназначенные для оказания помощи в море аварийным судам, кораблям, подводным лодкам [26].

Патрульные суда государственной инспекции по маломерным судам МЧС РФ в настоящее время имеют присвоенный им вымпел и выполняют задачи, определенные Положением о ГИМС и инспекторском составе, утвержденным постановлением Правительства РФ [27] и приказами министра по чрезвычайным ситуациям РФ.

Патрульные суда госморнадзора Ространснадзора Минтранса РФ с 2008 г. несут установленный им вымпел и выполняют задачи, определенные Положением о них и инспекторском составе, утвержденным руководителем Ространснадзора [28].

С учетом того, что к «судам, используемым для государственной правительственной некоммерческой службы», по выполнению функциональных задач и предназначению относится большая категория судов, из них необходимо выделить «суда, используемые для государственной *правоохранительной* службы»: таможенные (ФТС РФ); полицейские (органы внутренних дел МВД РФ, органы Госнаркоконтроля РФ), патрульные суда государственной морской инспекции береговой охраны пограничной

службы ФСБ РФ (не являются пограничными кораблями и катерами) и др.

Поскольку законодательством они отнесены к правоохранительным органам, для выполнения поставленных им задач принадлежащие последним суда могут нести бортовое оружие, а члены экипажа и (или) досмотровой группы могут быть вооружены ручным стрелковым вооружением.

В России «таможенные суда», как и военные корабли, несут специальный (присвоенный им указом Президента РФ) флаг и вымпел и должны наносить на оба борта судна эмблему таможенных органов [29]. Они не регистрируются и не контролируются (наблюдаются) органами регистрации и контроля морских судов (капитан морского порта, госморречнадзор Ространснадзора, морской и речной регистр России). Таможенное судно укомплектовывается экипажем, состоящим на государственной правоохранительной службе, имеющим специальные звания. К ним не применяются положения Конвенции ПДМНВ 78/95. Возглавляет экипаж таможенного судна *командир*, а не капитан. Компетенция по применению таможенных судов и таможенных катеров РФ определяется Таможенным кодексом РФ [30], а их статус как государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях установлен распоряжением Правительства РФ в 1996 г. [31]. В то же время таможенные суда и катера должны выполнять требования Международных правил предупреждения и столкновения судов в море (МППСС-72) и Правил плавания по внутренним водным путям России (ППВВП РФ). Следует также заметить, что до настоящего времени, нормативным правовым актом России не установлен таможенный режим прилегающей зоны, где должны использоваться таможенные суда (во исполнение ст.23 ФЗ-155, 1998г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ»).

Полицейские патрульные суда и катера Госнаркоконтроля РФ и МВД РФ несут государственный флаг РФ (не относятся к кораблям (катерам) и судам морских частей (подразделений) внутренних войск МВД РФ), но в то же время выполняют специфические функции по охране экономической безопасности и общественного порядка на акваториях как отдельно, так и совместно с морскими частями внутренних войск. Они не регистрируются и не контролируются органами регистрации и контроля морских судов (капитан морского порта, госморречнадзор Ространснадзора, морской и речной регистр России). Полицейские суда и катера укомплектовыв-

ваются экипажем, состоящим на государственной правоохранительной службе, имеющим специальные звания. К ним не применяются положения Конвенции ПДМНВ 78/95. Компетенция по применению полицейских судов и катеров РФ определяется в настоящее время Уставом патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности [33], Федеральным законом РФ 2010 года №3 «О полиции» [34] и другими нормативными правовыми актами. Полицейские суда и катера должны выполнять требования Международных правил предупреждения и столкновения судов в море (МППСС-72) и Правил плавания по внутренним водным путям России (ППВВП РФ). Следует также заметить, что до настоящего времени, нормативным правовым актом России не установлены: «Положение по использованию морских (речных) судов органами полиции»; «Требования к членам экипажей судов (катеров) органов госнаркоконтроля и МВД РФ» как это сделано в таможенных органах.

Патрульные суда Государственной морской инспекции (ГМИ) береговой охраны пограничной службы ФСБ РФ несут флаг, присвоенный кораблям (катерам) и судам береговой охраны погранслужбы ФСБ РФ (не являются кораблями (катерами) и судами морских частей (подразделений) береговой охраны погранслужбы, укомплектованных военнослужащими), но одновременно выполняют специфические функции по охране экономической безопасности – морских биоресурсов во внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне. Они не регистрируются и не контролируются органами регистрации и контроля морских судов (капитан морского порта, госморнадзор Ространснадзора, морской регистр России). К ним не применяются положения Конвенции ПДМНВ 78/95. Однако при этом они должны выполнять требования Международных правил предупреждения и столкновения судов в море (МППСС-72) и Правил плавания по внутренним водным путям России (ППВВП РФ).

Следует заметить, что патрульные суда и катера Государственной морской инспекции береговой охраны пограничной службы ФСБ РФ укомплектовываются экипажем, не состоящим на государственной службе, т.е. *работниками*, и возглавляются *капитаном*.

Компетенция по применению патрульных судов и катеров госморинспекции береговой охраны погранслужбы ФСБ России определяется в настоя-

щее время российскими нормативными правовыми актами [34].

С учетом проанализированных международных договоров и соглашений, российских нормативных правовых актов, раскрытое и более содержательное понятие «судно, используемое для государственной правоохранительной службы» можно дать как: *самоходное или несамоходное плавучее сооружение, принадлежащее государству, имеющее внешние знаки, отличающие такие суда его предназначению (флаг и вымпел, бортовой номер, наименование, окраску, специальные ночные огни, бортовое вооружение), имеющее регистрационное название и (или) номер, укомплектованное экипажем, состоящим на государственной правоохранительной службе, возглавляемым капитаном (командиром) и отвечающее требованиям безопасности мореплавания, используемое для выполнения государственных правоохранительных и иных задач в соответствии с национальными нормативными правовыми актами.*

Вывод: на правовую регламентацию определения, государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, исходя из вида деятельности, международные конвенции и соглашения не влияют (за исключением Международной конвенции – Международных правил предупреждения столкновения судов в море). Национальными нормативными правовыми и нормативными техническими актами помимо правового определения устанавливаются требования к проектированию, конструкции, оборудованию, строительству судов, используемых для конкретных целей в конкретном государственном органе. Также, их приемка от изготовителя, регистрация и учет, контроль и надзор за обеспечением безопасности мореплавания (судоходства), выполнение обязательств по их охране и другие требования, возлагаются на конкретный государственный орган, которым эти суда эксплуатируются.

Иммунитет государственных судов определяется Международной конвенцией об унификации некоторых правил, касающихся иммунитета государственных судов 1926 года, статьей 96 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и национальными нормативными правовыми актами, он практически идентичен с иммунитетом военных кораблей.

Последним термином для нашего исследования является «корабль».

Общий термин «судно» близок по значению общему термину «корабль», но не равнозначен ему.

Термин «судно» имеет более широкое употребление, которое мы рассмотрели выше.

Дефиниция понятия «корабль» применительно к водной среде подразделяется на два основных правовых термина: по предназначению - «военный корабль», парусному вооружению - «парусный корабль». Водная среда использования не влияет на правовое определение и правовой статус «военного корабля». Военные корабли и катера, спроектированные для использования на реках и озерах, иногда называют «речными кораблями», что тоже не меняет их правового статуса, как «военного корабля».

Исходя из вышеизложенного при употреблении общего определения понятия «корабль» также необходимо учитывать среду его использования: водное пространство (море, река, озеро) – «военный корабль» или «парусный корабль»; воздушное пространство – «воздушный корабль»; космическое пространство – «космический корабль».

В соответствии со ст. 29 Международной Конвенцией ООН по морскому праву – 1982 года (ст. 8 Конвенции ООН об открытом море 1958 года [35]) «военный корабль» означает судно, принадлежащее к вооруженным силам какого-либо государства, имеющее внешние знаки, отличающие такие суда его национальности, находящееся под командованием офицера, который состоит на службе правительства данного государства и фамилия которого занесена в соответствующий список военнослужащих или эквивалентный ему документ, и имеющее экипаж, подчиненный регулярной воинской дисциплине. При отсутствии хотя бы одного из указанных признаков это уже будет «судно» (военно-вспомогательное, таможенное, полицейское, торговое, рыболовное, лоцманское, научно-исследовательское), а не «военный корабль».

Следует особо подчеркнуть немаловажную деталь – военным кораблем (катером) *командует* и управляет *командир*, в отличие от судна, занятого в торговом мореплавании, которым, как было отмечено выше, руководит и управляет *капитан*.

В Конвенциях четко показаны критерии, в соответствии с которыми «судно» в правовом отношении будет определяться как «военный корабль». Вооружение военного корабля, тип или вид энергетической установки, характер выполняемых им заданий не являются его необходимыми правовыми признаками и не влияют на его *правовой статус*. Включение в состав военных флотов (военно-морских сил) кораблей различных классов и назначений является компетенцией суверенного государства. *Правовой*

статус «военного корабля» определяется, прежде всего, тем, что он как специальный орган и в то же время как собственность суверенного государства *обладает полным иммунитетом* от юрисдикции иностранного государства. Территория военного корабля (катера), где бы он ни находился, является территорией суверенного государства (квазитерриторией). Под иммунитетом в международном праве понимается совокупность прав и привилегий, присутствующих военному кораблю независимо от места его нахождения (открытое море, иностранный морской порт, военно-морская база). Иммунитет военных кораблей вытекает из иммунитета государств, в основе которого лежит принцип суверенного равенства государств в международных отношениях.

Иммунитет от принуждения – это запрещенные применять к военным кораблям, где бы они не находились, меры принуждения, и насильственные действия в какой бы то ни было форме (задержание, арест, обыск, конфискация и др.). *Насильственные действия военных кораблей одного государства по отношению к военным кораблям другого государства квалифицируются международным правом как акт агрессии со всеми вытекающими последствиями*. Нами это выделено особо, так как неправильное понимание и употребление терминов «корабль» и «судно» может привести к негативным последствиям в отношениях между государствами.

Задолго до введения определений «военный корабль» в Конвенциях 1958 года и 1982 года Таможенным уставом Союза ССР 1924 года [36] было дано определение «военного судна»: военным судном считается всякий «корабль», имеющий боевое вооружение, укомплектованный военной командой и плавающий под военным флагом, а также те суда управления по обеспечению безопасности кораблевождения, которые по специальному заявлению военно-морского командования в каждом отдельном случае выполняют задания военно-оперативного характера. Здесь первоосновой для определения понятия «военное судно» послужил почему-то «корабль». Поэтому доводы некоторых юристов-международников о том, что термин «корабль» в обычном его толковании вошел в морские словари и в обиход в начале 30-х годов в соответствии с приказом наркома ВМФ Н.Г. Кузнецова, с правовой точки зрения несостоятельны [37, с.13].

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время ни в одном российском нормативном правовом акте РФ (основной, Корабельный устав ВМФ РФ-

2001 года [38]) не раскрывается дефиниция понятия «военный корабль» [39].

В Российской Федерации к военным кораблям (катерам) относятся: военные корабли (катера) Военно-Морского Флота Министерства обороны РФ; военные корабли (катера) органов береговой охраны пограничной службы ФСБ РФ [40, с.255]; военные корабли (катера) внутренних войск МВД РФ [41].

Они плавают под присвоенными им военно-морскими флагами и вымпелами, они не регистрируются и не контролируются органами регистрации и контроля морских судов (капитаном морского порта, госморнадзором Ространснадзора, морским регистром), за исключением соблюдения ими МППСС-72 и ППВВП РФ. К ним не применяются положения Конвенции ПДМНВ 78/95.

В итоге из анализа международных договоров и соглашений, российских нормативных правовых актов нами предлагается более содержательное определение понятия «военный корабль» для дальнейшего применения в российских нормативных правовых и нормативных технических актах.

Военный корабль (катер) – это судно, принадлежащее к Военно-Морскому Флоту МО России, органам береговой охраны пограничной службы ФСБ России, внутренним войскам МВД России, имеющее внешние знаки, отличающие такие суда его национальности и принадлежности (установленный военно-морской флаг и вымпел, бортовой номер (и наименование), окраску, несущее специальные ночные огни, бортовое и иное вооружение), находящееся под командованием офицера (мичмана, старшины), состоящего на военной службе, и имеющее экипаж, подчиненный регулярной воинской дисциплине, предназначенное для выполнения задач, установленных национальными нормативными правовыми актами. В Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, дано развернутое правовое определение понятия «военный корабль» для применения в национальных нормативных правовых актах государствами, ратифицировавшими конвенцию. В соответствии с п.4 ст.15 Конституции РФ общее правовое и содержательное определение применимо и к российским военным кораблям.

Общий вывод: в настоящее время термины: «судно»; «судно, используемое в целях торгового мореплавания»; «судно, используемое для государственной правительственной некоммерческой службы»; «судно, используемое для государственной правоохранительной службы»; «военное суд-

но»; «корабль»; «военный корабль»; «парусный корабль» близки по родовому признаку, но по предназначению – нет. Универсального правового определения понятия «судно» и производных от него словосочетаний: «судно, используемое в целях торгового мореплавания»; «судно, используемое для правительственной некоммерческой службы»; «судно, используемое для государственной правоохранительной службы» – мировым сообществом до настоящего времени не выработано. Тем не менее при их применении как в нормативных правовых актах, так и в научном обороте, особенно при освещении и толковании таких международно-правовых проблем, как морской терроризм и морской пиратство, необходимо более точно формулировать определение, исходя из целей раскрытия и употребления (применения) понятия.

Литература

1. См.: Дудин Н.П. Некоторые правовые аспекты борьбы с терроризмом на море // Ежегодник морского права 2008. Юбилейное издание к 40-летию Ассоциации международного морского права / Отв. ред. А.Л. Колодкин. М., 2009. С. 125-131; Зигарев В.А. Правовые аспекты участия Военно-Морского Флота при выполнении задач по обеспечению безопасности морской деятельности // Ежегодник морского права 2008. Юбилейное издание к 40-летию Ассоциации международного морского права / Отв. ред. А.Л. Колодкин. М., 2009. С. 154-168; Батлер У.Э. Американское право о морском пиратстве: последние осложнения // Ежегодник морского права. 2010 / Отв. ред. А.Л. Колодкин. М., 2011. стр. 33-43; Никольский В.И. Некоторые правовые аспекты борьбы с пиратством // Ежегодник морского права 2008. Юбилейное издание к 40-летию Ассоциации международного морского права / Отв. ред. А.Л. Колодкин. М., 2009. с. 292-294; Сорокина Н.С. Деятельность Международной морской организации по борьбе с пиратством // Ежегодник морского права 2010 / Отв. ред. А.Л. Колодкин. М., 2011. С. 361-367. Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М. 2007. С. 357-442. Попов В.В. Развитие и безопасность южных портов России. Учебн. пособие. М. 2003.
2. Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2010. 1 декабря.
3. Число захватов пиратами кораблей в 2010 г. резко выросло // vz.ru. Захват пиратами российского корабля // www.woman.ru. Пираты XXI века // www.agentura.ru. Захват кораблей пиратами // www.spravka.puls.kiev.ua. Захват в тумане // Российская газета. 26.08.2009. Россияне попали в плен к пиратам // Российская газета. 30.10.2009 года. «Спецназ на борту» // Российская газета.

11.11.2009; Интервью Заместителя Генерального прокурора РФ газете «Известия» «Международный трибунал по пиратству необходим». 2009 год // qeprogos.gov.ru. Суда в Керченском проливе были обречены? Комментарий специалиста // smi.liqa.netarticles.

4. *Шемякин А.Н.* Морское право: Учебное пособие. Х.: 2004.

5. Международные правила предупреждения столкновения судов в море (МППСС-72). www.seaman-sea.ru

6. Международная конвенция о спасании 1979 года. www.maritimelaw.ru

7. Римская Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 года. www.trancons.ru

8. Международный кодекс по охране судов и портовых средств (МК ОСПС). www.msecurity.ru

9. Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. М., 1985.

10. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10.03.

11. Федеральный закон Российской Федерации от 30.04.1999 года №81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации». base.garant.ru

12. Юридический справочник по торговому мореплаванию / Под ред. *А.С. Кокина*. М., 2002.

13. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, 1979 года. avia3000.narod.ru

14. Словарь международного морского права. Под ред. *Ю.Г. Барсегова*. М., 1985.

15. *Иванов Г.Г.* Правовое регулирование морского судоходства в Российской Федерации. М., 2009.

16. *Бежашев К.А.* Морское рыболовное право: Учеб. М., 2007.

17. Федеральный закон Российской Федерации №24, 2001 года «Кодекс внутреннего водного транспорта РФ». base.garant.ru

18. Правила плавания по внутренним водным путям РФ. Утверждены Приказом Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 129 www.gimsinfo.ru

19. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2010 г. N 620. «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта». base.consultant.ru.

20. Международная конвенция о подготовке и дипломированию моряков и несении вахты ПДМНВ 78/95 года. www.maritimelaw.ru

21. *Гуцуляк В.Н.* Международно-правовые проблемы современного торгового мореплавания. Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 1999.

22. Федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837; 2008. № 30 (часть 2). Ст. 3616; 2009. № 29. Ст. 3634; 2010. № 27. Ст. 3415).

23. Приказ Министра обороны России от 22.06.2010 года № 999 «Об утверждении Устава службы на судах Военно-Морского Флота» www.rg.ru.

24. Международная конвенция об унификации некоторых правил, касающихся иммунитета государственных судов 1926 года // Действующее международное право. Сборник: в 2 т. Т. 2. / Под ред. Ю.М. Колосова. М., 2007.

25. Постановление Правительства РФ от 02.04.2008 года № 233 «Об условиях плавания по внутренним водным путям Российской Федерации военных кораблей, пограничных кораблей, военно-вспомогательных судов и других судов, находящихся в государственной или муниципальной собственности и эксплуатируемых только в некоммерческих целях». base.garant.ru

26. *Сидорченко В.Ф.* Суда спасатели и их служба. _Л., 1983.

27. Положение о Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 года № 835. www.gimsinfo.ru.

28. Постановление Правительства РФ от 07.11.2008 N 831 «Об учреждении эмблемы и флага Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, вымпела руководителя службы и вымпела морских и речных судов службы» // referent.aris.ru.

29. Указ Президента РФ от 03.12.1994 года № 2152 «Об утверждении описания и рисунков флага и эмблемы таможенных органов РФ, размещения указанной эмблемы на транспортных средствах, а также рисунка вымпела морских и речных судов таможенных органов РФ» // www.customs.ru

30. Таможенный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20.03.2005 г.) М., 2005.

31. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2253 «Об отнесении таможенных органов к государственным военизированным организациям» (Собрание актов Президента и правительства РФ, 1993, № 52, ст. 5065). Распоряжение Правительства РФ от 27.01.1996 года № 92-р «О присвоении статуса государственным судам, находящимся в собственности ГТК РФ». Постановление Правительства РФ от 10.12.2003 года № 747 «Об утверждении порядка использования морских (речных) судов таможенных органов РФ для целей таможенного контроля». (РГ № 255 от 19.12.2003). Приказ Председателя ГТК РФ от 18.01.2000 года № 35 «Об утверждении Положения об экипаже морского (речного) таможенного судна». www.customs.ru

32. Приказ Министра внутренних дел РФ от 29.01.2008 года № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности» // base.consultant.ru

33. Федеральный закон РФ № 3, 2010 года «О полиции» // base.consultant.ru

34. *Чеканов В.Е., Гарин Г.П., Алексеенко А.А., Андреева Т.В.* Сборник нормативных правовых актов. Выпуск IX Охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны,

континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов. 2000.

35. Конвенция ООН об открытом море 1958 года. www.maritimelaw.ru

36. Таможенный устав Союза ССР. Утвержден ЦИК Союза ССР 12 декабря 1924 года // pravo.levonevsky.org

37. Сокиркин В.А., Шитарев В.С. Международное морское право. Кн. III. Часть V. Международное военное-морское право: Учеб. пособие. М., 2007.

38. Корабельный устав Военно-морского флота России // www.voennoegravo.ru.

39. Жуков С.В. Проблемы международно-правового статуса Черноморского флота // www.voenpravo.ru

40. Боярский В., Дмитриев В., Кудинов Н. Пограничный надзор на море. М., 2006.

41. Скрынник А.М., Стракович В.В., Пухарев И.В. Правовые основы деятельности морских воинских частей внутренних войск МВД России. Ростов-на-Дону, 2007.

УДК 342.9

Кравченко А.Г.

КОНЦЕПЦИЯ СЕТЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ В РОССИИ*

Статья посвящена вопросу внедрения электронных, сервисных и сетевых технологий в систему государственного управления России. Рассматриваются проблемы создания электронного правительства, исследуются концепции «сервисного» и «сетевого государства», проводится анализ приемлемости инновационных подходов в государственном управлении по противодействию бюрократизации и коррупции.

Article is devoted a question of introduction of electronic, service and network technologies in system of the government of Russia. Problems of creation of the electronic government are considered, it is investigated concepts «service» and «the network state», the analysis of an acceptability of innovative approaches in the government on counteraction bureaucracy and corruption is carried out

Ключевые слова: электронные технологии, государственное управление, сервисное государство, государственные услуги, сетевое государство, бюрократизация, коррупция, гражданское общество.

Key words: electronic technologies, the government, the service state, the state services, the network state, bureaucracy, corruption, a civil society

Обычно в отечественной науке термин «e-government» (электронное правительство) понимается как система «государственных услуг», оказываемая органами исполнительной власти гражданам, и переведенная в электронную форму. Однако сама по себе система «государственных услуг», в узком смысле - это лишь часть административной деятельности государственных органов по взаимодействию с гражданами. Значительный же объем административной работы на прямую не связан с оказанием услуг населению (сервисным государством), но в то же время данные функции органов власти направлены на реализацию интересов общества. Сюда входят функции обеспечения национальной безопасности, законотворчества, документооборот, разработка и субсидирование программ развития по различным общественным сфе-

рам деятельности, государственный контроль и т.п. Поэтому в практике развитых западных государств под термином «e-government» понимается система электронного государственного управления.

Следовательно, понятие электронного правительства не сводится к переводу традиционной системы государственных услуг в электронную форму [1]. Электронное правительство (управление), наряду с оказанием публичных услуг гражданам, включает трансформацию системы вертикальных и горизонтальных коммуникаций органов исполнительной власти.

В основу концепции электронного управления положено два принципиально разных подхода. Во-первых, – это электронизация существующей системы вертикали власти, нахождение ее более эффективных форм. В этой концепции электронные

* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313a2.

технологии призваны усилить вертикальный контроль, в том числе и посредством использования обратной системы связей. При этом элементы сервисной организации власти также применимы при условии, что они снимают с государственной вертикали власти ряд функций (а значит и нагрузки) по взаимодействию с населением и переводят их в частно-публичную сферу. В этом случае неизбежным становится минимизация функции социального государства и переход ряда государственных учреждений на режим саморегулирования, а также привлечение в публичную сферу оказания услуг населению частных организаций, учрежденных как на коммерческой, так и общественной основе. Указанный подход позволяет возложить значительную часть публичных функций на общество, оставляя за системой государственного управления только контроль, тем самым высвобождая бюрократические ресурсы для усиления эффективности выполнения «чистых» государственных функций. При этом социально-экономический уровень ответственности властной вертикали значительно снижается. Эту концепцию поддерживают сторонники иерархической организации государственной власти в ее классическом представлении. При этом зачастую противники подобного подхода указывают на то, что «электронное правительство противопоставляет централизации и зависимости гибкость и автономию» [2], но это не совсем верно. Очевидно, авторы научных исследований, в ряде случаев, путают сами «информационные технологии» и концептуальную основу их применения. Так, если мы говорим об электронных технологиях, то их внедрение возможно и в рамках жесткой административной вертикали. Когда же речь идет о концепции сетевого государства [3], то в основу применения электронных технологий ложатся принципы организации публичного менеджмента, противоречащие модели властной вертикали.

Поэтому иное понимание электронного управления основано на концепции сетевой организации государственной власти, в которой система горизонтальных связей практически замещает властную вертикаль. Согласно этой концепции традиционная форма организации государства подошла к пределу своих технологических возможностей, и без кардинальной смены архитектуры государственного менеджмента дальнейшее повышение ее эффективности становится невозможным [4]. Между тем ряд отечественных ученых рассматривают идею сетевого государства как угрозу государственности, по-

скольку процесс децентрализации, как показывает практика 90-х годов, привнес лишь развитие феномена наместничества и коррупции.

Чтобы понять причину такой позиции и обозначить перспективы внедрения сетевой концепции, необходимо проанализировать ее суть. Так, сетевая организация государства основывается на ряде трансформационных и организационных технологий, обобщая которые можно условно выделить: 1. Технологию «человеческого капитала», которая предполагает создание высокоэффективной бюрократии, способной к самоорганизации, самоконтролю, профессиональной компетентности, ответственности и инициативности. 2. Технологию «сетевых решений», включающую систему независимых субъектов публичного менеджмента, взаимодействующих друг с другом с целью выработки единого оптимального решения. 3. Технологию «альтернативных решений», включающую, наряду с государственными версиями управленческих решений, версии, формируемые компетентными институтами гражданского общества. 4. Технологию «административной автономии», определяющей политическую и административную независимость должностных лиц при принятии управленческих решений, подчинения их только закону и судебным решениям. Административная независимость также предполагает инициативность должностных лиц в вопросах публичного управления. 5. Технологию «абстрактного правового регулирования», которая заключается в минимизации детальной регламентации государственной деятельности, и построения ее на основе правовых принципов и правовых прецедентов. Соответственно, в правовом регулировании государственного управления ключевая роль отводится судебной системе. 6. Технологию «публичной конкуренции», основанную на создании системы конкурирующих государственных учреждений и саморегулируемых организаций, оказывающих публичные услуги.

7. Технологию «минимизации государственных функций», которая заключается в передаче части функций органам местного самоуправления, общественным экспертным советам, саморегулируемым организациям, иным институтам гражданского общества [5].

Как видно, из приведенных основ технологического обеспечения сетевой организации системы государственного управления, ее главными принципами являются децентрализация государственной власти и развитие горизонтальных связей,

минимизация государственных функций, компетентностный принцип управления. Указанный концепт требует: 1). высокообразованного, социально ориентированного, культурно развитого в правовом, политическом и профессиональном плане бюрократического аппарата; 2). развитых институтов гражданского общества, готовых осуществлять государственные функции.

Естественно, что приведенные характеристики являются обязательной предпосылкой для реализации концепции сетевого государства. Соответственно попытки создания институциональных форм, отвечающих критериям сетевого государства, без надлежащих предпосылок приведут лишь к разрушению государственности. Анализируя готовность России по внедрению сетевой формы государства, следует констатировать полное отсутствие указанных предпосылок. Так, по опросам фонда «Общественное мнение» электронными сервисными технологиями пользуются 6% россиян [6]. Гражданская активность при взаимодействии с органами государственной власти по разным оценкам составляет от 0,5 до 1% населения. Потенциально к активному взаимодействию с государственной властью готовы около 20% респондентов [7]. Со стороны государственно аппарата также наблюдается несоответствие требованиям сетевой концепции. Так, всего лишь около 13% государственных служащих, при принятии управленческих решений, руководствуются, прежде всего, интересами общества, остальная часть чиновников корпоративными или государственными интересами. Управленческая инициатива и личная ответственность должностных лиц также невысока. В основу служебного роста лишь 19% государственных служащих закладывают индивидуальное профессиональное развитие работника [8].

Все это говорит о необходимости ориентирования отечественной системы государственного управления на адаптивную модель сетевого администрирования к национальной специфике. Однако такая трансформация концепции сетевого государства западного образца, фактически сводит

ее к использованию отдельных технологических элементов в системе российского государственного управления. В связи с этим очевидно приходится признать, что идея сетевого государства по либеральному сценарию не может быть реализована в России. Отечественной науке необходимо сформулировать национально воспринимаемую концепцию инновационной модернизации системы государственного управления. О том, что такая необходимость объективно назрела, свидетельствуют многочисленные практические примеры неэффективного выполнения функций большинством органов государственной власти, а также массовое распространение коррупции и злоупотребления властью.

Литература

1. Дрожжинов В.И. Мониторинг услуг электронного правительства // Социс. 2008. № 5.
2. Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство. Часть первая. Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе // <http://golob.narod.ru/egovperru.html>.
3. Понятие «сетевое государство» используется в научных исследованиях в двух интерпретациях: 1). Как организация власти с помощью информационных технологий; 2). Как организацию государственной власти на принципах децентрализации и замещения иерархической системы горизонтальными связями.
4. Например см: Зернов С.В. Наука организации власти: сервисное государство // URL: <http://www.rusrand.ru/konfl/2zernov.pdf>.
5. Например см: Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям / Под ред. С.В. Мигина. М., 2009.
6. Электронное правительство нужно 6% россиян // URL: <http://www.comnews.ru/index.cfm?id=62377>
7. Подробнее см.: Гражданское общество и гражданская активность в России // <http://www.hse.ru/data/2011/04/08/1211753344/grazhdanskoe%20obshestvo%20i%20grazhdanskaya%20aktivnost%20v%20Rossii.pdf>
8. Захаров Н.Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002.

**ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ РОССИЙСКОГО ЖУРНАЛИСТА
В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ,
ОБЩЕСТВА, ГОСУДАРСТВА
(ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

К 20-летию Закона РФ «О средствах массовой информации» (1991)

В статье анализируются трансформации российского медиаправа и процессы адаптации его к реалиям политической системы и политических практик за все двадцать лет демократических реформ, в частности, в такой сфере социальных отношений, как сфера информационной безопасности. Тенденции и задачи развития электронной демократии (электронное управление) в России значительным образом актуализируют ставящиеся автором проблемы.

In the article transformation of the Russian media law and process of adaptation of it to the realities of political system and political practices for the twenty years of democratic reforms are analyzed. The emphasis is made on such a sphere of social relations as the sphere of information security. Tendencies and tasks of the electronic democracy (electronic management) in Russia are significantly highlighted the problems, raised by the author.

Ключевые слова: *медиаправо, права журналиста; обязанности журналиста; электронная демократия; информационная безопасность, право граждан на информацию; средства массовой информации (СМИ).*

Key words: *media law, rights of a journalist, obligations of a journalist, electronic democracy, information security, the right of citizens to information, the mass media*

Закон РФ «О средствах массовой информации», принятый 27 декабря 1991 г., подвергался изменениям (поправкам) более двадцати раз. Эти поправки детерминированы, несомненно, условиями правоприменительной практики, но главное – теми трансформативными процессами, которые происходили в политико-государственной системе России постсоветского времени. Сам же закон, как целостный политико-правовой акт, устоял под градом критики и предложений принять новый текст закона с включением в него норм, продиктованных реалиями демократического строительства в России. С другой стороны, большое количество поправок к закону свидетельствует о том, что российский законодатель все эти годы не был равнодушен к состоянию российского медиаправа, заботясь о его оптимизации и адаптации как актора управления политическими и иными процессами в Российском государстве и обществе и их регулирования.

Последние поправки и дополнения в закон о СМИ были внесены Федеральным законом РФ от

14.06.2011 г. № 142-ФЗ. Они уточнили отдельные общие положения и понятия, правила регистрации государственных информационных систем, в частности, в сети «Интернет», а главное – восполнили дефицит правовых норм о государственном регулировании деятельности электронных СМИ. Для этого в закон введены новые статьи – 191, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 401 [1].

Существенным образом дополнен Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2]. Правоохранительные меры в сфере информационных отношений дополнены целым рядом подзаконных актов: это указы президента, постановления правительства, ведомственные нормативные акты.

Все вместе взятое свидетельствует о стремлении государства к созданию информационного общества в России, характерной составляющей которого является электронная демократия. Электронная демократия есть способ преодоления препятствий, не позволяющих гражданам, обществу

в целом участвовать в процессе принятия государственных решений, а также осуществления функций управления и участия в мировой политике. Это очень важная политическая проблема. Она ограничивает право граждан на участие в делах государства (Конституция РФ. Ст.3).

Технологические новшества в сфере информационных отношений, несомненно, способствуют обновлению демократической системы в целом, однако одновременно с этим они создают ряд новых проблем, угроз. Во-первых, «Интернет» – инструмент элитарный и в полной мере доступен тем, кто имеет специальное образование. Во-вторых, интеграция информационных сетей в глобальный комплекс может ограничить их доступность. В-третьих, возрастающая роль информации в процессе управления, принятия политических и иных решений, в том числе направленных на сохранение власти, влечет за собой возможность превращения информации в товар ограниченного пользования. Наконец, в-четвертых, политические элиты должны признать необходимость включения в политические процессы посредством использования «Интернета» конкретных граждан, а не только членов Большого правительства. Как считает М.Марчевская-Ритко, «с одной стороны, электронная демократия может сделать властные структуры более чуткими к нуждам граждан, а с другой – может привести к манипуляциям, демагогии и тирании. Электронная демократия не является панацеей от проблем современной цивилизации и недостатков представительной демократии. Вместе с тем применение ее механизмов позволяет определить степень серьезности, с какой правящие элиты относятся к ожиданиям общества» [3, с.1057].

Возникает вопрос, сказываются ли вышеуказанные политико-правовые трансформации концепций информационного права, на изменении профессионального статуса российского журналиста, в основе которого лежат определенные Законом о СМИ его права и обязанности. Глава V Закона о СМИ «Права и обязанности журналиста» в результате последней редакции осталась без изменений. Это дает нам основания для политологического анализа журналиста как актора и интерпретатора политических процессов в сфере информационных отношений, рассматривая журналистскую деятельность с точки зрения обеспечения информационной безопасности (социально-политические аспекты).

Понятие журналиста российское законодательство определяет как лицо, занимающееся редак-

тированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию[4]. Следовательно, юридический статус журналиста установлен законодательством в пределах функциональной деятельности редакции СМИ. Этим объясняется ограниченность его законных прав и обязанностей, соотносимых не с условиями состояния общества в целом и функционирования в нем журналистики, а с интересами (которые можно вполне квалифицировать и как корпоративные) редакции и ее, как правило, неполными возможностями для свободного осуществления существенных прав и обязанностей журналиста. К сожалению, это, пожалуй, одно из нежелательных противоречий российского законодательства о СМИ, существенным образом ограничившее условия реализации конституционно установленных прав журналиста. В этом, по нашему мнению, кроется и причина повышенной конфликтности в его повседневной деятельности.

Неполнота этой нормы состоит в том, что лица, имеющие диплом о высшем журналистском образовании, или члены Союза журналистов России, или сотрудники пресс-центров, пресс-секретари и др., профессионально занимающиеся журналистикой лица, не имеют юридического статуса журналиста, если они не связаны с той или иной редакцией трудовыми отношениями и не признаются ею внештатными авторами. Эта коллизия отмечается не только журналистами, правоведами, но и законодателями, политологами. Были предприняты попытки (к сожалению, все неудачные) исправить положение, но поиск более точных понятий продолжается.

Закон о СМИ в своей концептуальной основе определяет права и обязанности журналиста преимущественно в границах внутриредакционных (служебных) отношений, а не профессиональных, которые значительно шире первых. И в связи с этим закономерен поиск теоретического (хотя бы!) выражения и представления структуры профессиональных прав журналиста. Закон четкого определения прав не дает, он ограничивается их перечнем. Права журналиста, по мнению автора, в единстве с его обязанностями, составляют основу социально детерминированной, целенаправленной, творческой деятельности, реализующей фундаментальные потребности государства, общества и человека в до-

стоверной и своевременной (оперативной) информации.

Права журналиста – это совокупность правовых (юридически зафиксированных) норм его профессионального поведения, дающих возможность оптимально осуществлять предписанные ему законом обязанности, гарантирующие при этом его социально-правовую защищенность и безопасность.

Закон о СМИ не выделяет (специально, направленно) структуру общих прав журналиста, обусловленных социально-явленческим положением журналистики в гражданском обществе, ограничиваясь структурой (к сожалению, неполной) частных прав, осуществление которых ограничивается кругом служебных (внутриредакционных) отношений и «технологией» создания журналистского произведения. В перечне прав встречаем, например, положение («излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения, за его подписью»), стоящее рядом с нормой права, несущей этическое значение («проверять достоверность сообщаемой ему информации»). Право проверять достоверность сообщаемой журналисту информации по закону является одновременно и его обязанностью [4]. Считаем, что содержание ст. 47 Закона о СМИ («Права журналиста») далеко не реализует права на свободу информации в контексте норм, содержащихся не только в Конституции РФ, но и в ином специальном законодательстве. Право на свободу информации находится в логико-правовых связях со всей совокупностью правовых норм законодательства о журналистике. И для выяснения наибольшей полноты прав журналиста требуется анализ не только ст. 47 Закона о СМИ, а всего объема правовых норм, закрепленных в достаточно обширном массиве законодательных установлений и далеко не полно включенных в практику правоприменения.

Круг международного и национального законодательства, в границах которого определены профессиональные права журналиста, значительным образом дополняется законодательством муниципального и ведомственного права. К тому же журналисту многие права как бы делегируются, с одной стороны, гражданами республики (например, право знать о санитарном состоянии окружающей среды), а с другой – государственными структурами (например, когда речь идет об общественном контроле за деятельностью государственных организаций и служащих), что, естественно, расширяет сферу

профессиональных прав журналиста. Сам же Закон о СМИ законодательную сферу деятельности журналиста ограничивает лишь позитивным правом. В ст. 5 Закона о СМИ («Законодательство о средствах массовой информации») говорится, что это законодательство состоит из Закона о СМИ и издаваемых в соответствии с ним других правовых актов Российской Федерации. Такое положение чревато целым рядом противоречий, служащих источником конфликтов в сфере отношений государственных структур и СМИ, что стало причиной принятия законодательных установлений на уровне субъектов Федерации, иногда противоречащих праву конституционного уровня, в том числе и по проблемам обеспечения общей безопасности и информационной безопасности личности, общества и самого государства.

Вернемся, однако, к ст. 47 Закона о СМИ. Статья «Права журналиста» включает двенадцать частей, из которых первые восемь (!) содержат технологию поиска, запроса, получения и распространения информации. Употребление понятий информации и массовой информации в юридической науке и теории журналистики различно. В праве они достаточно формализованы. Массовая информация – центральная категория в понятийном аппарате теории журналистики. В Законе о СМИ дается понятие массовой информации. Но оно определяется и в ином законе – «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которому (ст. 2) информацию следует понимать как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях, процессах, независимо от формы их представления». По отношению к практике правоприменения законодательных норм об информационной безопасности определенность категорий «информация» и «массовая информация», их соотношение играют важную роль. В каком случае, например, специально охраняемая информация становится массовой, если она разглашена в материале, подготовленном журналистом для опубликования или передачи по радио и ТВ.

Научная проблема состоит, однако, не только в том, чтобы скоррелировать филологическое и юридическое понятия информации, но и в выявлении и объяснении сущностных задач и установок в профессиональной деятельности журналиста и юриста, т.е. в отношениях таких социально-явленческих профессиональных сфер, действующих в одной пространственно-правовой плоскости, которыми являются политика, журна-

листика и право. Задача журналиста уникальна. Во-первых, она творческая, а значит, не всегда поддающаяся унификации. Во-вторых, журналист обязан с помощью речевого ряда (текста), сконструированного по законам публицистического творчества, не только «отразить» реальную общественную, политическую, экономическую и иную проблему, но и нацелить реальное поведение информанта с учетом самого существования этой проблемы. Для решения такой задачи журналист ищет и находит (в чем и состоит его профессионализм) выразительные специфические средства. Это больше, чем просто форма. «...Специфические журналистские выразительные средства выступают не как чисто формальные приемы изложения материала и тем более не как фактологическое наполнение публикации, а как возникающие в отношениях формы и содержания смысловые константы и логические инварианты произведения, которые именно в силу своей практической приложимости способны стимулировать мыслительную, эмоциональную и волевою активность читателя» [5, с.76].

Задача юриспруденции в данном случае состоит в том, чтобы цель журналиста была достигнута с соблюдением законности, правовых установлений, а следовательно, без ущемления интересов государства и граждан. Таким образом, право выступает одним из основополагающих условий журналистской деятельности вообще и журналистского творчества в частности. Журналист, не обладающий развитым правовым сознанием, к сожалению, воспринимает это не как условие, а как условность. Здесь и возникает правовой аспект творческо-практической профессиональной деятельности, в частности – на уровне поиска информации. В первую очередь возникает проблема доступа к информации, не охраняемой законом. Право получать социально значимую информацию из открытых официальных источников журналисту гарантировано законом. Ст. 47 Закона о СМИ содержит следующие положения: «Журналист имеет право:

- 1) искать, запрашивать, получать и распространять информацию;
- 2) посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы».

Другие части статьи 47 обеспечивают журналисту доступ к документам, копировку и публикацию их, производство записей, посещение специально охраняемых мест, наконец, проверку сообщаемой ему информации на достоверность.

Этот блок правовых установлений охватывает процесс получения необходимой журналисту информации – от поиска и запроса до ее проверки на достоверность. И здесь необходимо снова, под иным углом зрения, вернуться к проблеме доступа к информации. Сам доступ к информации за непродолжительное время вырос в существенную практическую проблему, особенно

в отношениях СМИ и институтов государственной власти. СМИ «конфликтногенны» по своей природе, в основе их деятельности лежит предание гласности событий, сведений, хоть и не представляющих государственную тайну, но в сокрытии которых могут быть заинтересованы отдельные организации

и должностные лица. Мониторинг правонарушений, связанных с деятельностью СМИ, который ведет Фонд защиты гласности (ФЗГ), свидетельствует, что около 20% правонарушений, при весьма приблизительной статистике, связаны с проблемой доступа к информации. Отметим, что борьба журналистов в других странах за право доступа к управленческим, официальным документам, персональному досье, прошла еще в 70-х годах XX в.. Законодательные акты о доступе к информации появились в США, Франции, Швеции и др. Как новшество, в них устанавливалась судебная защита данного права журналиста. Но в последние годы и в России что-то уже сделано в сфере обеспечения доступа к информации государственного и судебного характера [6].

Российская Федерация достигла уровня европейских законодательных стандартов в области информационного права. Законы второй волны должны обеспечить реальный доступ к информации, как осуществление одного из неотъемлемых политических прав российских граждан.

В Законе о СМИ (в ред. ФЗ от 09.02.2009 № 10-ФЗ) право на информацию закреплено ст.38 «Право на получение информации». В ней говорится: «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем прове-

дения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах».

Последующие статьи закона (ст.ст. 39 – 46) регулируют механизм получения такой информации. Этими нормами за журналистами закреплено право на получение информации. За гражданами остается так называемое вторичное полномочие – быть информированными (с помощью СМИ). Правовое содержание этих положений состоит в том, что в них устанавливается четкий круг субъектов, обязанных предоставлять СМИ информацию о своей деятельности (государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации, а также должностные лица). Следовательно, все другие органы, организации и лица такой юридической обязанностью не связаны. В этом состоит существенное ограничение данного права журналиста. Как показала практика, в подобном ограничении прав кроются причины конфликтности отношений, поводы для обвинения СМИ в безответственности.

Количество правонарушений, совершенных СМИ, и правонарушений, совершенных против них, соотносится один к пяти. При этом, если правонарушения со стороны СМИ затрагивают отдельное (конкретное) физическое или юридическое лицо, то нарушения, совершенные против СМИ, ущемляют интересы многих редакций и журналистов – в основном они оправдывают (или подстрекают к ним) ограничения прав прессы. Эта коллизия имеет не только правовой, но и политический характер. Разумеется, такое не может оставаться без последствий в сознании представителей власти, а также аудитории. Как правило, бездействие закона поощряет произвол, насаждает правовой нигилизм в отношении законной журналистской деятельности, в том числе и в области охраняемой законом информации. Взгляды автора на причины правового нигилизма в российском обществе и, в частности, в профессиональной журналистской среде однозначны – эти причины коренятся в «размытом» характере правосознания как совокупности взглядов субъекта на современные политику и право.

Закон о СМИ оставляет открытым объем прав журналиста: «Журналист пользуется также иными правами, предоставленными ему законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации» (ст. 47). Надо думать, что на журналиста распространяется концептуальная норма права – ему разрешено все, что не запрещается законом. И этим обеспечивается достижение

оптимальности взаимодействия между правовыми и этическими установками в процессе создания публицистического произведения – от замысла до его распространения. Но отметим и тот факт, что широта прав журналиста совсем не означает их неограниченность или полную гарантированность практического осуществления, ибо, как показывает практика, употребление прав в злонамеренных целях создает реальную информационную угрозу и личности, и государству, и обществу в целом.

Обязанность, как и право, является фактором нормативного действия или воздержания от определенного действия. Она относится к сфере как правовых, так и моральных норм поведения. Обязанность возникает и обуславливается в нормативно-правовом или договорном порядке.

Обязанности журналиста – это нормативные предписания, направленные на обязательное осуществление его функциональных задач, его реакции на такие предписания, границы профессионального поведения. Поскольку деятельность журналиста носит публичный характер, следовательно, и обязанности его детерминированы общественными потребностями и интересами.

Обязанности журналиста, предписываемые ему законом, больше относятся не к результатам его деятельности, а к организации таковой. Они устанавливают обязательные нормы и границы профессионального поведения журналиста, в том числе с учетом норм профессиональной этики, морали. Однако и первое (право), и другое (мораль) ставят перед журналистом необходимость как социальной (что достигается), так и морально-правовой (как достигается) ответственности. Поэтому система обязанностей журналиста имеет сложный морально-правовой и политический характер, выраженный как в конституционно-правовых установлениях государства, так и в морально-этических предписаниях общества, а также в его политической мотивированности.

В целом же обязанности журналиста можно подразделить на общие (определяемые законом, правом), специальные (функционально-должностные), определяемые уставом редакции и конкретными (договорными) условиями, инструкциями, положениями, правилами внутреннего распорядка, а также частные, вытекающие преимущественно из понятия гражданского долга, кодексов чести, профессиональной этики. На практике границы между этими обязанностями бывают достаточно размыты или отсутствуют вовсе. Заметим, что все три вида

обязанностей содержат такие действия журналиста, которые соотносятся с законодательством о защите информации, информационной безопасности общества, государства и личности.

Профессиональные обязанности как совокупность общих поведенческих установок предписаны журналисту Конституцией РФ. Они вытекают преимущественно из ст. 29, в которой сказано, что каждому «гарантируется свобода мысли и слова» (ч. 1). Это и другие положения указанной статьи (в частности, о гарантии свободы массовой информации, ч. 5) воспринимаются журналистом-профессионалом не только как провозглашения, содержащие часть общегражданского права, но и как непосредственное морально-целеполагающее предписание (служение идеалам демократических свобод и др.). В его сознании право трансформируется в обязанность (на уровне профессионального долга).

Следующей исходной правовой базой профессиональных обязанностей журналиста является Гражданский кодекс РФ. Отдельные его предписания (положения) прямо или косвенно составляют достаточно широкий круг установлений, обязывающих (принуждающих) журналиста к тем или иным действиям. Например, если журналист незаконными методами получил информацию, составляющую служебную или коммерческую тайну, то он обязан возместить причиненные убытки пострадавшему юридическому или физическому лицу (ст. 139 ГК РФ). Или: если журналист распространил сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию кого-либо, то доказательства того, что эти сведения соответствуют действительности, становятся его обязанностью (ст. 152, ч. 1 ГК РФ) и др.

В более категоричной форме профессиональные обязанности журналиста изложены в ст. 49 Закона о СМИ («Обязанности журналиста»). К предмету информационной безопасности прямым образом относится ч. 2 указанной статьи – «проверять достоверность сообщаемой им информации». Это требование является и правом, и обязанностью. Проблема достоверности информации – преимущественно правовая проблема деятельности журналиста, так как аудитория в целом и личность в отдельности по закону вправе рассчитывать на получение от СМИ оперативных и достоверных сведений о всех сферах жизни государства и общества, если они не являются законодательно признанной тайной. Известно, что информационные права аудитории – это обязанности журналиста. Социальная

информированность – одна из качественных сторон социально активной личности, которая и как член общества, и как носитель индивидуального начала признается субъектом права. «Правовой статус личности представляет собой систему прав, свобод и обязанностей. В этой системе можно выделить ряд подсистем – меньших по объему групп прав, свобод и обязанностей личности. Каждая такая подсистема определяет положение человека в той или иной сфере социальной жизни: политической, экономической и т.д. Одной из таких сфер является информационная. Следовательно, человеку присущ комплекс специфических прав, свобод и обязанностей, определяющих сферу его информационной свободы» [7, с.1], – считает М. Кудрявцев. Да, информационная свобода – это прежде всего стремление к информированности, к созданию такого запаса сведений в массовом сознании, «который достаточен для принятия адекватных положению и нуждам граждан решений в самых разных сферах жизнедеятельности – от определения способов проведения свободного времени до выборов президента» [8, с.3].

Обязанностью журналиста выступает предписание: «удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые» (ст. 49, ч. 3 Закона о СМИ). Это положение вытекает из законодательства об авторском праве. Журналист, как правило, заинтересован в обозначении источника сообщаемой информации, если она не носит конфиденциального характера, так как ответственность за ее достоверность и последствия в этом случае с него снимаются (полностью или частично). Ст. 49 Закона о СМИ (ч. 4) предписывает журналисту «сохранять конфиденциальность информации и (или) источника». Понятие конфиденциальности, распространяемое как на информацию, так и ее источник, в журналистском праве представлено достаточно полно. Ст. 41 Закона о СМИ «Конфиденциальная информация» гласит: «Редакция не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне. Редакция обязана сохранить в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом».

Это положение неадекватно положению о сохранении конфиденциальной информации, признанной таковой по закону, под которой понимается «документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством». Правила обращения с конфиденциальной информацией, распространение которой ограничено российским правом, определяются в соответствии с Законами «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О государственной тайне» и иными.

Эти две обязанности журналиста – с одной стороны, обязательное указание на источник информации, с другой – неразглашение источника информации – составляют коллизию, выражающую волю граждан и организаций, входящих в правовые отношения со СМИ, и диктуемую соображениями безопасности. Гражданин (организация) по своему усмотрению в соответствии с законом может поставить перед редакцией (журналистом) любое условие (указывать или не указывать) в отношении источника информации, а редакция (журналист) обязаны по закону исполнить это условие. И лишь один случай составляет исключение – требование суда в связи с находящимся в его производстве делом. Эта обязанность журналиста опирается и на другие законодательные акты.

Обязанность журналиста – получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей (ст. 49, ч. 5 Закона о СМИ). Личная (частная) жизнь гражданина относится к частному праву. Она защищена Конституцией РФ (ст. 23-25) и целым рядом федеральных законов. В той части, где речь идет о недопущении вмешательства в личную жизнь граждан с помощью (или посредством) средств массовой информации, действуют преимущественно УК РФ, законы «О средствах массовой информации» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Конституция РФ гарантирует правовую автономию личности, защищая неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. «Частная жизнь – это функционирование человека в особой сфере семейных, бытовых, личных, интимных отношений, не подлежащих контролю со стороны государства, общественных организаций, граждан. Частная жизнь защищается судом» [9, с.51].

Закон обязывает журналиста ставить в известность граждан и должностных лиц, при получении информации от них, о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки. Эта обязанность имеет и правовое, и этическое содержание. По нашему мнению, правовая ответственность наступает тогда, когда скрытая запись (запись, о которой информатор не был поставлен в известность, сделанная тайно) использована журналистом в ущерб информатору лично, или в ущерб интересам организации, которую информатор представляет, или в ущерб государству и всему обществу. В Законе о СМИ есть норма (ст. 50), определяющая распространение сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино и фотосъемки, лишь в трех случаях: когда это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина (например, скрытая съемка потока прохожих на городской улице, если при этом используется даже крупный план); если это необходимо для защиты общественных интересов; если демонстрация записи или кино-, фотодокументов производится по решению суда, т. е. в интересах судопроизводства.

Журналист обязан «ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала» (см. Закон о СМИ, ст. 49, ч. 7). Эта норма продиктована, пожалуй, необходимостью защиты корпоративных (редакционных) интересов, выработки коллективных форм решения конфликтных коллизий, преодоления или избежание ситуаций, ведущих к судебным разбирательствам. Как показывает практика, многие конфликтные ситуации преодолеваются с помощью превентивных переговоров редакции (журналиста) с конфликтующей стороной (истцом). Полагаем что, указанная выше норма составляет и одно из важных требований служебного поведения журналиста.

Законная обязанность журналиста – отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение, связано с нарушением закона. В ней содержится специфическая форма внутриредакционных служебных отношений, выражающая и определяющая безусловное подчинение журналиста мнению и воле редактора (или редакции), а приоритет закона.

Конечно, разработать систему нормативных оценок профессиональной деятельности журналиста, как это сделано в других отраслях, достаточно

трудно, если вообще возможно, и все же если бы такая модель существовала, то в ней подобающее место должны занять нормы, обеспечивающие информационную безопасность граждан. И еще: признание журналистом приоритетности закона перед приказом (распоряжением) должностного лица есть свидетельство правовой культуры, правовой компетентности журналиста, его профессионализма, под которым понимается также высший уровень психофизиологических, психических и других изменений, которые происходят с личностью журналиста.

Журналист, наконец, обязан по закону «предъявить при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста». В этой обязанности предусмотрен элемент необходимой идентификации личности журналиста (редакции) и установления юридических отношений между журналистом (редакцией) и его информатором (источником информации), а также одно из требований профессиональной этики, общей культуры деловых отношений.

Кроме сказанного выше, закон предусматривает и другие обязанности, вытекающие из всей совокупности установлений, как относящихся, так и не относящихся непосредственно к деятельности конкретного средства массовой информации. Закон обязывает журналиста уважать права и законные интересы, честь и достоинство как отдельных граждан, так и организаций, групп, объединений, составляющих российским социум, а также граждан и организаций зарубежных стран, гарантируя при этом самому журналисту защиту его личной чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества, признавая в нем лицо, выполняющее общественный долг.

По мнению автора, статус журналиста в России, как нигде в мире, имея правовое выражение,

все более и более приобретает политическое значение, что может стать предметом последующих исследований.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере средств массовой информации. Федеральный закон Российской Федерации. 14 июня 2011 года № 142-ФЗ // Российская газета. 2011. 17 июня.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». 11 июля 2011 года № 200-ФЗ // Российская газета. 2011. 15 июля.
3. Глобалистика. Международный междисциплинарный энциклопедический словарь / Гл. ред. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М.-СПб., 2006.
4. Закон РФ «О средствах массовой информации». Ст. 2.
5. *Пронин Т.* Критерии эффективности текстового воздействия // Проблемы эффективности журналистики. М., 1990.
6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Федеральный закон РФ. Принят 9 февраля 2009 года № 8 ФЗ; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации. Федеральный закон РФ. Принят 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ.
7. *Кудрявцев М.* Информационные права личности // ЗиП СМИ. 1997. Вып. 5 (33).
8. *Прохоров Е.* Права аудитории – обязанности журналистов // ЗиП СМИ. 1998. Вып. 5 (45).
9. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Ю.М. Прусаква. Ростов-на-Дону, 2001.

УДК 340:321

Гутарова Н.А.

ПОНИМАНИЕ НАРОДА - СУБЪЕКТА ПРАВА В СОВЕТСКОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ

В статье показана специфика советского правопонимания народа как субъекта права, отражены теоретические предпосылки советского правопонимания и их закрепление в конституционных актах Советского государства.

The article is devoted to peculiarities of Soviet's comprehension of people as a legal entity. The Article reflects both theoretical background and its consolidation in constitutional acts of Soviet state.

Ключевые слова: народ, субъект права, советское правопонимание, советское конституционное законодательство.

Key words: people, subject of Law, Soviet's comprehension of Law, Soviet constitutional legislation.

В настоящее время в науке все большее распространение приобретает идея о том, что народ – это общность, скорее конструируемая теми или иными внешними силами, нежели детерминированная какими бы то ни было естественными законами общественного развития [1]. Однако на самом деле идея народа-конструкта зародилась уже более чем столетие назад в русле марксизма-ленинизма.

В дореволюционной российской юриспруденции народ рассматривался, как правило, не в качестве субъекта права, а в качестве атрибута государства. Например, исследуя проблему национального вопроса, выдающийся русский юрист-государствовед А.Д. Градовский анализировал такую естественно сложившуюся общность, как «народность», и отмечал, что она «есть некоторая нравственная личность, но личность собирательная, составленная из миллионов единиц, проникнутых основными верованиями, убеждениями и чувствами» [2, с. 453.], которая «образуется под влиянием известных благоприятных условий» [2, с. 451–452.] в результате «долгого исторического процесса и многовековой культуры» [3, с. 378]. Народность как «совокупность лиц, связанных единством происхождения, языка, цивилизации и исторического прошлого, имеет право образовывать особую политическую единицу, т. е. государство» [4, с. 13].

Н.Н. Алексеев в своем труде «Русский народ и государство» уделил значительное внимание народу в его государствообразующем значении и неоднократно подчеркивал, что народ не является равнодушным к различным государственно-политическим процессам и стремится проявить себя в том или ином качестве [5]. Вместе с тем Н.Н. Алексеев все же не ввел народ в правовую сферу

в качестве носителя каких-либо конкретных прав и обязанностей.

Концептуальное учение о народе как субъекте права возникло под непосредственным воздействием марксистско-ленинской идеологии, которая предопределила тенденции развития и генеральную парадигму теории права в советский период. *Теоретики советского права исходили из того, что при изучении юридической науки устройства общества в конкретной стране, ее правовой системы необходимо исследовать проявление в них общих закономерностей, свойственных государству и праву общества той или иной формации. С этой целью и вырабатывались обобщающие понятия, правовые категории, раскрывающие юридический аспект взаимосвязи и взаимообусловленности общих основ всего строя общественных отношений в конкретной стране на определенном историческом этапе ее развития* [6, с. 71].

В советской научной литературе настойчиво утверждалось, что впервые в истории научное понятие о народе дал диалектический материализм, который рассматривал народ в качестве социально-исторической категории.

Революционность подхода, как указывали Г. Е. Глезерман и М. Д. Каммари, состояла в том, что «марксизм-ленинизм решительно отмечает идеалистические и метафизические, буржуазные и мелкобуржуазные, в том числе народнические, понятия о народе как о какой-то неизменной сущности, действующей вне времени и пространства, вне конкретно-исторических условий» [7].

С позиций исторического материализма, который явился распространением положений диалектического материализма на изучение общественных

явлений, наукой об общих законах общественного развития, диалектико-материалистическим методом познания истории общества и его революционного преобразования, утверждалось, что *содержание понятия «народ» изменяется и должно изменяться, чтобы правильно отражать историческое развитие народов, живущих и действующих в изменяющихся общественных условиях.*

Обосновывалось, что в рабовладельческом обществе народ – это эксплуатируемые рабовладельцами рабы и свободнорождённые плебеи, неимущие и малоимущие слои населения. В феодальном обществе – это крестьяне и ремесленники в отличие от феодалов, светских и духовных, которые противопоставляли себя народу как привилегированные сословия. В капиталистическом обществе – это пролетариат и крестьянство, трудовая интеллигенция, ремесленники, беднота города и деревни [7].

Основой для правовой разработки идеи народонастроения явились труды В.И. Ленин. В июне – июле 1905 г. в Женеве в своей книге «Две тактики социал-демократии в демократической революции» В.И. Ленин конкретно определил ту общность, которая в последующем и приобретет ключевой статус субъекта права, ставшего наследием марксистско-ленинской теории и тактики революции и диктатуры пролетариата (включая теорию по крестьянскому и национально-колониальному вопросу, а также всю теорию научного коммунизма). «Несомненно, что главными составными частями того «народа», который Маркс противопоставлял в 1848 г. сопротивлявшейся реакции и предательской буржуазии, являются пролетариат и крестьянство» [8, с.127] - писал он.

Говоря о движущих силах русской революции 1905 г., Ленин подчеркивал, что силой, могущей довести революцию до победы, «может быть только народ, т. е. пролетариат и крестьянство, если брать основные, крупные силы». В другом месте Ленин писал: «В глубокую ошибку впадают те, кто забывает, что с прогрессом революции, с ростом ее задач изменяется также состав классов и элементов народа, способных участвовать в борьбе за осуществление этих задач» [9, с. 125].

Марксистско-ленинская концепция народа находила свое выражение не только в теории, но и в конституциях и текущем законодательстве, которое закрепляли ту социально-экономическую и политическую модель общества, которая представлялась правящей группе эталоном социалистической системы [10].

Анализ конституций РСФСР и СССР показывает, что народ в них наделялся правосубъектностью и выступал в качестве субъекта права.

В ст. 10 Конституции РСФСР 1918 г. говорилось, что: «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах». А основной задачей Конституции провозглашалось установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в целях полного подавления буржуазии (ст. 9).

Методами государственного регулирования, поощрений и запретов из сфер политических и экономических отношений вытеснялись социальные слои и формы деятельности, считавшиеся уже отжившими, оставшимися от прежнего общества, и, наоборот, закреплялись в качестве господствующих новые, угодные организационные механизмы. При необходимости не только осуществлялась фактически, но и получала конституционные предпосылки борьба с противниками строя, вплоть до их изоляции и уничтожения [10].

Такие ограничения в правах объяснялись обострением классовой борьбы в государстве. Все эти меры идеологически опирались на политическую линию, где доминировали такие аксиомы: «Врагов социализма можно лишить на время не только неприкосновенности личности, не только свободы печати, но и всеобщего избирательного права [11, с. 185-186]».

В результате нормативно закреплялось деление всего российского общества на пролетариат (нем. proletariats, от лат. proletarius — неимущие) и эксплуататоров (буржуазия), о чем красноречиво свидетельствует ст.7 Конституции, запрещавшая доступ последних в органы государственной власти.

Таким образом, на данном этапе исторического и политико-правового развития страны за народом признавалась правосубъектность, при этом народом объявлялся исключительно пролетариат и беднейшее крестьянство, тогда как буржуазия лишалась любых политических прав согласно ст. 23 Конституции РСФСР 1918 г.

Что касается интеллигенции как класса ново-рожденного советского государства, то однозначно определить ее политико-правовую судьбу достаточно сложно. К примеру, О.И. Чистяков считает, что хотя Конституция прямо не говорит об интел-

лигенции, смысл ст. 7, 10 и других позволяет сделать вывод об отношении советской власти к ней. В условиях переходного от капитализма к социализму периода интеллигенция не могла быть однородной. Ее лучшая часть пошла с революцией, с народом, трудилась на благо рабочих и крестьян, была, следовательно, трудовой интеллигенцией, т.е. вполне могла относиться к трудящимся. Верхушка же интеллигенции, тесно связанная с эксплуататорскими классами и часто сама обладавшая капиталом, не желающая служить рабочим и крестьянам, враждебная им, должна быть отнесена к эксплуататорам со всеми вытекающими отсюда последствиями. Таким образом, по мнению О.И. Чистякова, демократия, закрепленная Конституцией для рабочих и крестьян, в той же мере распространялась и на трудовую интеллигенцию [12].

«Демократия для гигантского большинства народа и подавление силой, т.е. исключение из демократии, эксплуататоров, угнетателей народа, - вот каково видоизменение демократии при переходе от капитализма к коммунизму» [6, с. 92-93].

В переходный период до 1936г. статус тех или иных групп лиц, включаемых или исключаемых из политико-правовой действительности социалистического государства, не был статичен и претерпевал исторически детерминированные изменения.

Конституция РСФСР 1925г. подтвердила положение о том, что «Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик» (ст. 2).

Конституция РСФСР 1925г. сохранила норму о лишении отдельных лиц и отдельных групп прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции (ст. 14). Однако предусматривалась возможность восстановления в избирательных правах граждан, которые были лишены этих прав. Согласно Избирательному закону РСФСР 1924г. указывалось, что лица, лишенные избирательных прав, могут быть восстановлены в этих правах, если будет доказано, что они «в настоящее время не эксплуатируют чужого труда, живут на средства, добываемые личным трудом, и вполне доказали свою лояльность к Советской власти» [10, с. 9].

В середине тридцатых годов была провозглашена полная победа социализма. Это коренным образом изменило и классовую структуру советского общества, что выразилось, прежде всего, в ликвидации эксплуататорских классов [10, с. 5]. Произошли

качественные изменения в характере и положении отдельных классов и социальных групп. Конституция (Основной Закон) СССР 1936 г. провозгласила, что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни (а именно рабочим и крестьянам) в лице Советов депутатов трудящихся (ст.3).

Новая Конституция 1936 г. строилась исходя из факта отсутствия антагонистических классов, «так как в СССР остались и стоят у власти лишь дружественные классы – рабочие и крестьянство» [13, с. 77]. При этом Конституция 1936г. опиралась на идею о морально-политическом единстве народа [13, с. 104.], что повлияло на состояние избирательного права. Согласно ст. 135, выборы депутатов являются всеобщими: все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав.

Примечательно и то, что именно Конституция СССР 1936 г. в ст. 131 официально вводит категорию «враг народа». Это понятие получило широчайшее толкование, его стали применять ко всем, кто по подозрению в отсутствии симпатий к режиму мог быть привлечен к ответственности за так называемые политические преступления, контрреволюционную деятельность.

Предполагалось, постепенное сближение оставшихся двух классов, и основой тому являлась социалистическая собственность, социалистическая система хозяйства. Существование классов и невозможность их исчезновения носили временный характер и объяснялись существованием противоречий между двумя формами социалистической собственности – государственной и кооперативно-колхозной. Однако и по прошествии сорока лет, на момент принятия Конституции 1977г. данные противоречия не были преодолены. В отчете ЦК КПСС XXVI съезду партии говорилось, что «...становление бесклассовой структуры общества в главном и основном произойдет в исторических рамках зрелого социализма» [14, с. 92-93].

В числе причин принятия новой Конституции в 1977 г. С. А. Авакьян отдельно выделяет изменение социального облика общества [9, с. . 59-60]. В первые годы Советской власти социальной основой Советского государства был союз рабочего класса

и беднейшего крестьянства. С утверждением социалистического способа производства социальная основа Советского государства расширилась: ее составил союз рабочего класса и колхозного крестьянства [9, с. 125].

В Конституции 1977 г. была продолжена практика признания правосубъектности народа. Согласно ст. 1 Конституция СССР 1977 г., Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны. При этом ст.2 провозглашает, что вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Таким образом, законодатель объединяет такие слои общества, как рабочие, крестьяне и интеллигенция общим понятием «народ», который наделялся всей полнотой государственно-правовой правосубъектности.

При этом в числе причин принятия Конституции 1977г. отмечается значительный рост его социальной однородности. Согласно ст. 19, государство способствует усилению социальной однородности общества - стиранию классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР [15]. «Это означает, что решающее значение у нас постепенно приобретают общие, не зависящие от социальных и национальных различий черты поведения, характера, мировоззрения советских людей», - писал по этому поводу О.Е.Кутафин [9, с. 127].

Таким образом, мы видим, что конституции СССР в полной мере закрепили в своих текстах марксистско-ленинское видение народа. Политико-правовые идеи В.И. Ленина определили также вектор развития отечественной правовой науки и эволюции представлений о народе как субъекте права. На признании в качестве народа исключительно угнетенных и эксплуатируемых классов общества строится вся советская концепция народа – субъекта права. Теоретико-правовое обоснование данного тезиса в разное время предлагали Л. А. Лунц, С. Г. Меркуров, С. Ф. Кечекьян, Я. Н. Уманский, С. С. Кравчук, В.А. Пертцик, А.А. Безуглов, Л.А. Григорян и многие другие [16].

В литературе обосновывалась точка зрения о том, что понятия «народ» и «население» в буржу-

азном обществе по своему объему не совпадают. Народ в таком обществе – это абсолютное большинство населения, которое жестоко эксплуатируется теми, в чьих руках находятся материальные богатства, и прежде всего собственность на средства производства.

В условиях развитого социализма понятие «народ» становится идентичным понятию «население». Оно получает новое социально-политическое звучание [17, с. 113-114.].

Я.Н. Уманский выделял народ как основной субъект права в ряду субъектов государственно-правовых отношений. Данный вывод обосновывается тем, что в Советском государстве весь народ в целом выступает в качестве единого субъекта государственного права и само государство как субъект государственно-правовых отношений приобретает всю полноту властных полномочий по воле народа, что он (народ) является единственным источником власти, что само государство является выразителем воли народа [18, с. 14].

С.С. Кравчук указывал на уникальную правоспособность, которая присуща народу, на основании чего и происходит выделение данного субъекта. По его мнению, ни один другой субъект государственно-правовых отношений (а в его классификации насчитывалось 13 субъектов государственно-правовых отношений) не может обладать такой правоспособностью, какую имеет советский народ. Советский народ - это новая историческая общность людей, сложившаяся в процессе социалистического строительства, он – суверенный носитель власти. Советский народ может быть непосредственным субъектом государственно-правовых отношений. Он может выразить свою государственную волю посредством референдума, и она будет обязательна для всех государственных органов и граждан СССР. Свою волю народ выражает также посредством выборов представительных органов государственной власти, определяя их состав и направления деятельности. Право выражать государственную волю путем референдума, право образовывать органы государственной власти – исключительные права советского народа как субъекта государственно-правовых отношений.

Орудием осуществления принадлежащей советскому народу государственной власти является социалистическое государство. Оно выражает и реализует государственную волю народа. Только советскому народу в лице его государства принадлежит право собственности на основные средства

производства, являющиеся государственной собственностью, т.е. общим достоянием всего советского народа [9, с. 17-18].

Авторский коллектив (В.С.Основин, Е.И.Козлова, М.Г.Кириченко) учебника под редакцией профессора Е.И.Козловой выделяет народ в качестве субъекта государственно-правовых отношений [6, с. 14.]. Причем народ является субъектом правового состояния - такой специфической формы государственно-правовых отношений, при которой права и обязанности носят обобщенный характер. Данное состояние получило наименование полновластие (суверенитет) народа. Полновластие народа предполагало, что народ сосредотачивает в своих руках всю государственную власть, в каких бы формах она ни воплощалась.

Полновластие (суверенитет) советского народа закреплялось в Конституции, опиралось на экономические, социальные и политические основы общенародного государства, которые выступали вместе с тем и как основы полновластия советского народа, гарантии его реального воплощения в жизнь. Важной основой и гарантией полновластия советского народа являлся характер социально-классовых и национальных отношений в развитом социалистическом обществе [6, с. 104.].

Юридическое признание народа суверенным субъектом политической, государственной власти обуславливалось и характером буржуазно-демократической революции, которая не могла быть совершена без участия трудовых классов и проходила под лозунгом «свободы, равенства и братства» [6, с. 98].

Предполагалось, что по мере приближения к коммунизму государство отомрет как политико-правовая материя, вследствие чего в советской юридической науке планомерно проводилась идея о том, что государство является временным субъектом права, тогда как народ – истинный и постоянный субъект права, проводящий свою волю путем активизации государственного аппарата. По этой же причине в научный оборот вводилось понятие народного суверенитета, приходящего на смену суверенитету государственному. В качестве переходного явления утверждалось, что Советское государство — это организованное в государство советский народ. Поэтому в ряде случаев нет оснований в области государственно-правовых отношений, наряду с государством, называть в качестве субъекта права народ, поскольку права народа, организованного в

государство, неотделимы и неразличимы от прав Советского государства [19, с. 126-127].

Таким образом, представления о народе как о субъекте права, развиваемые советской юриспруденцией, отчетливо показывают следующее:

Советское понимание народа как субъекта права было глубоко идеологизировано и, очевидно, отвечало в первую очередь политическим целям.

В концептуальном плане народ как субъект права представлял собой юридическую конструкцию, содержание которой видоизменялось в соответствии с государственной идеологией и существующими общественными отношениями. Под воздействием правовых, политических, идеологических и иных факторов конкретное смысловое наполнение данной правовой конструкции претерпевало изменения путем включения в правовое поле или исключения из него различного рода групп лиц.

Данный подход приобретает все большую популярность в современной юриспруденции. И как нам представляется, идея и наработки советского политико-правового опыта могут быть полезны в теоретическом плане, хотя и с оговорками.

Советская политико-правовая концепция народа – субъекта права, построенная на базе социалистической идеологии, полностью исключила право на существование иных подходов, обнаруживая в них вредные идеи для советского общества и государства [20].

Как бы там ни было, советское правопонимание отчетливо демонстрирует беспрецедентный социально-правовой эксперимент по искусственному конструированию гигантского по своему масштабу субъекта права. Данный эксперимент имел далеко идущие последствия, отразившиеся не только на внутренней и внешней политической и правовой линии Советского государства, но и на судьбе современного Российского государства.

Литература

1. *Кара-Мурза С.Г.* Демонтаж народа. М., 2007.
2. *Градовский А.Д.* Реформы и народность // *Градовский А.Д.* Сочинения. СПб., 2001.
3. *Градовский А.Д.* Национальный вопрос // *Градовский А.Д.* Сочинения. СПб., 2001.
4. *Градовский А.Д.* Национальный вопрос в истории и литературе // *Градовский А.Д.* Собрание сочинений: В 9 т. Т.6. СПб., 1902.
5. См. подробнее: *Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 1998.
6. Советское государственное право: Учебник // Под ред. *Е.И. Козловой.* М., 1983.

7. Каммари М. Д., Глезерман Г. Е. и др. Роль народных масс и личности в истории. М., 1957.
8. Ленин В.И. Полн. собр. Соч. Т.11 // <http://vilenin.eu/t11/p127>.
9. Советское государственное право: Учебник 2-е изд., испр. и доп. // Под ред. С.С. Кравчука. М., 1985.
10. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000.
11. Эти слова принадлежат Плеханову (Протоколы второго съезда партии, С. 168-169), процитированные В.И. Лениным в работе «Плеханов о терроре» // Полн. собр. соч. Т. 35.
12. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. (2-е изд., перераб.) М., 2003 г.
13. Советское государственное право / М., 1948.
14. Советское государственное право / Под ред. М.А. Кириченко. М., 1983.
15. http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/chapter/3/
16. Лунц Л.А. Международное частное право. М., 1959. С. 50, 51, 55; Государственное право СССР и советское строительство: Учебник. 2-е изд. / Под ред. Н.П. Фарберова. М., 1986. С. 10. (автор главы – С.Г. Меркуров); Кечекьян С.Ф. Правоотношения ... С. 2, 126-127; Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 12-14; Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. 1956. № 10. С. 102; Пертцик В.А. Советское государственное право / Под ред. М.А. Кириченко. М., 1983. С. 10.; Григорян Л.А. Ленинские идеи о народовластии // Советское государство и право. 1970. № 3.
17. Советское государственное строительство и право: Учебник. М., 1984.
18. Уманский Я. Н. Советское государственное право: Учебник для вузов. М., 1970.
19. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.
20. См. напр.: Устрялов Н.В. Элементы государства. Харбин, 1932; Также <http://www.magister.msk.ru/library/philos/ustryalov/ustry002.htm>

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА

УДК 341

Медведев С.Н.

ПРОБЛЕМЫ РИМСКОГО ВЛАДЕНИЯ

В связи с реформой Гражданского кодекса Российской Федерации и включением в него специальной главы о владении большое внимание российских юристов привлекает владение, и в частности римское владение как предшественник современного института владения. В статье рассмотрены взгляды выдающихся романистов по спорным проблемам римского владения.

In connection with reform of the Civil code of the Russian Federation and inclusion of the special chapter about possession the great attention of the Russian lawyers is turned into it to possession and, in particular, to the Roman possession as to the predecessor of modern institute of possession. In article sights of outstanding novelists on controversial problems of the Roman possession are considered.

Ключевые слова: владение, развитие взглядов Савиньи, Иеринга, Риббокано, Бонфанте и других на римское владение.

Key words: Possession. Development of sights of Savigny, Jhering, Ribbokono, Bonfante, etc. on the Roman possession.

1. Из работ романистов, посвященных римскому владению, наилучшей является монография Д. В. Дождева «Основание защиты владения в римском праве», однако, читая ее, встречаешься с положениями, с которыми трудно согласиться. Например, автор пишет: «Невнимание к эволюционным процессам в исследованиях владения в XIX в. было преодолено в работах П. Бонфанте. Итальянский романист показал, что понятие «*animus domini*»-постклассическое понятие, утвердившееся в юстиниановом праве» [1, с. 7]. Но «*animus domini*»-изобретение Савиньи, и нигде не встречается в источниках постклассического права [2, с. 17].

В другом месте читаем «Но и при таком подходе выступает отказ от защиты большинства видов держателей как вопиющий порок правовой системы» [1, с. 5]. Это неправильно, держание так же, как и владение защищалось правом; если владение защищалось правом самостоятельно, то держание – через собственника или владельца [3, с. 93].

Третье замечание Д.В. Дождев, ссылаясь на П.Бонфанте, пишет, что ученый опирался на этимологию *possessio* < *potis-sedeo* (восседаю в могуществе) [1, с. 77]. Но у П. Бонфанте – *possessio* < *pot-sedeo* [4, с. 132].

По правилам латинской грамматики, *t* в корне *pot* перед *s* ассимилируется и обращается в *s*; таким образом, образуется *possedere* (владеть) [5, с. 107].

Эти неточности и недоразумения свидетельствуют о том, что современная теория римского владения нуждается в корректировке и исправлении. Все это и заставляет нас обратиться к проблемам римского владения, к которому в настоящее время приковано внимание, так как готовится новая редакция Гражданского кодекса РФ и в него включается отдельная глава о владении, чего раньше не было.

2. Основные проблемы, которые встречаются в римских источниках о владении, относятся к пониманию терминологии, на которую еще обратили внимание средневековые исследователи. Это происхождение интердиктов и различие видов владения [6]. Наиболее значительная работа по римскому владению принадлежит перу Савиньи [7]. Начиная с XIX в., она составляет основу всех последующих исследований владения.

3. Конструкция владения, предложенная Савиньи. Савиньи рассматривал римское владение как фактическое отношение (*ein blos factisches, iniuristisches Verhältniß*) [7, с. 26]. Держание понималось им не только, как собственное физическое воздействие на вещь держателя, но и воспрепятствование третьему лицу воздействовать на нее. Такое держание имело правовые последствия, поэтому считалось «юридическим владением» (*iuristische possessio*) [8], если у держателя имелось

личное намерение, воля, которая в источниках называется “*animus possidendi*”, т.е. намерение владеть вещью как своей. Но Савиньи истолковывал это в смысле «*animus domini* о *animus sibi habendi*» как намерение стать собственником. Савиньи признавал, что в источниках выражение “*animus domini*” не встречается, однако утверждал, что в сущности оно было предпосылкой соответствия выражению «*animus possidendi*».

Встречаясь с серьезными трудностями, обусловленными некоторыми проблемными случаями владения, в которых невозможно увидеть “*animus domini*”, Савиньи с восхитительной изобретательностью использовал конструкцию “*possessio derivato*” (производное владение).

4. Трудности на пути конструкции Савиньи. В течение десятилетий после опубликования работы Савиньи, при умножении работ и теорий о владении, между различными критическими воззрениями, выдвинутыми против Савиньи, наиболее серьезные были направлены на основу его конструкции, т.е. «*animus domini*».

Иногда встречаются случаи, в которых имеется интердиктная защита, но нет “*animus possidendi*” в смысле “*animus domini*”.

Савиньи старался дать этим случаям объяснения, используя конструкцию так называемого «производного» владения, в действительности они оказались малоубедительными и были объектом широкой критики.

Первым из этих случаев является прекарий, (вещь передается в аренду, отменяемую в любой момент арендодателем). Арендатор пользовался интердиктной защитой, но не мог иметь «*animus domini*» и, следовательно, превратиться в собственника. Второй случай - это залоговый кредитор. Ему предоставлялся владельческий интердикт, но он также не имел «*animus domini*». Третий случай относится к секвестру, специальному виду хранения вещи. Обычно спорная вещь передавалась третьему лицу для хранения до разрешения судебного спора. Хранитель вещи, секвестрарий, считался владельцем и пользовался интердиктной защитой, но, конечно, не имел «*animus domini*».

Во времена Савиньи назывались еще два случая владения - эмфитевзис и суперфиций, которые не имели «*animus domini*». Но последующая научная доктрина доказала, что эмфитевзис и суперфиций стали защищаться вещными исками в более позднюю эпоху, когда они были включены в систему вещных прав. Распространение на них владель-

ческой интердиктной защиты «было плодом юстиниановского вмешательства» (*sono frutto di interventi giustiniani*) [9]. Следовательно, эти два случая справедливо были исключены из обсуждения.

О трех первых случаях дискуссии продолжают до сих пор, потому что действительно существует проблема. Для того, чтобы объяснить владения залогодержателя, секвестрария и арендатора, Савиньи ввел категорию «производного владения (*abgeleiteter Besitz*)» [8, с. 86]. Указанные выше владения не имели «*animus domini*», и их сущность надо было объяснить, для чего Савиньи и ввел категорию производного владения.

Весь девятнадцатый век и первые двадцать лет двадцатого века предметом наибольшего внимания были проблемы, связанные с производным владением. В современной теории владения вместо производного владения вводятся понятия «полного владения» (*possession pieno*) и «неполного владения» (*possessioni minori*). К полному владению относятся случаи, когда владелец господствует над вещью подобно собственнику. К неполному владению относятся владение суперфицием, эмфитевзисом, узуфруктом, сервитутом, узусом, правом проживания в чужом доме, залогом [10, с. 488-489].

5. Критика Р. Иерингом положений Савиньи о владении. Спустя несколько десятилетий после смерти Савиньи началась радикальная критика его положений о владении, в том числе и его методологии. Прежде всего, следует сказать о работе Иеринга «*Der Besitzwille*», она имеет также подзаголовок «*Zugleich eine Kritik der herrschenden juristischen Methode*», опубликованной в 1889 г. [11]. Критику Иеринга нельзя признать достаточно убедительной, некоторые его критические замечания обоснованы, другие следует характеризовать как верные или чрезмерные. Тем не менее концепция Савиньи была подорвана.

Иеринг принимал за отправную точку исследования простое держание; у держателя не было “*animus*”, но тем не менее держание иногда защищалось, а в других случаях нет (*per cui la detenzione a volta veniva tutelata e a volta no.*) [9, с. 26]. Это различие не может обусловлено субъективным отношением держателя, оно может основываться только на различии юридического порядка, на справедливой оценке, определяемой практическими мотивами и с учетом социального порядка. «*Animus*», например, узуфруктария или арендатора, не может отличаться от «*animus*» владельца, защищаемого интердиктом,

имеющего намерение держать вещь для себя и в своем интересе.

С этой точки зрения проблемные случаи так называемого «аномального владения» не составляли уже исключения, а были в пределах нормы; отношения прекария, залога и депозита с целью секвестра считались не держанием, а владением, заслуживающим защиты, независимо от содержания «*animus*» соответствующего субъекта.

Теория Иеринга имела большой резонанс (среда других она оказала влияние на немецкое законодательство) и ввела новые элементы для

размышления в научные споры. Иеринг заставил критически смотреть на некоторые конструкции Савиньи, отверг ряд его положений, однако продолжал двигаться по основным путям, проложенными Савиньи (*continuò tuttavia a muoversi sui binari fondamentali tracciata da Savigny*) [9, с. 27].

Этот аспект фундаментальной важности, разработанный Иерингом, был отмечен ранее некоторыми авторами, особенно Алибранди в его эссе о теории владения, опубликованном в 1871 г., где он утверждал, что концепция «*animus possidendi*», пропагандируемая Савиньи, соответствует более ранней античности, и полагал, что «*animus possidendi*» не была выработана классическими юристами, но была истолкована постклассическими юристами Восточной Римской империи [9, с.28].

6. Вклад Риккобоно в восстановление классической римской юриспруденции о владении. Значительный вклад в этом направлении был сделан Риккобоно в его работе о владении, опубликованной в 1893 г. (через несколько лет после появления работы Иеринга). Он отметил, что «*animus possidendi*» не найти у Лабейона, и поддержал тот взгляд, что до жизни этого юриста обращали внимание на отдельные стороны владельческих отношений, признавая владения, пользующиеся достойной защитой. Концепция «*animus possidendi*» родилась у юристов прокулянской школы и получила широкое признание. Эта концепция получила дальнейшее развитие у классических юристов, в том числе и у Павла.

Взгляды Иеринга почти соответствуют более античной концепции, а взгляды Савиньи – концепции классической юриспруденции (*La visual di Jhering verrebbe così a corrispondere alla concezione più antica, quella di Savigny alla concezione dell'età classica*) [9, с.29].

С этой точки зрения прекарист, залоговый кредитор, секвестор по своему происхождению не были признаны исключительными, будучи достой-

ны и интердиктной защиты претора, и тем самым они были отнесены республиканской юриспруденцией к институту владения. Только в последующих разработках владения в сторону признания «*animus possidendi*» они были признаны «*anomaly*».

Спустя 20 лет Риккобоно, который обещал никогда не заниматься владением, при проведении других исследований (в частности узуррукта), случайно делает то, что он сам называет «открытием» (*scoperta*) в вопросе о владении, и вернулся к этой теме, опубликовав на немецком языке работу под названием «О терминологии владельческих отношений» [12, с. 321-371], в подзаголовке стояло «*Naturalis possessio, civilis possessio, possessio ad interdicta*».

Отправной точкой этого фундаментального вклада Риккобоно (как мы имели случай вспомнить) был недеформированный текст интердикта *Unde vi*, а именно D.43.16.1.,9, приписываемый Ульпиану, который защиту владения в виде изгнания нарушителя (*deiectus*) распространял не только на гражданское владение, но и на натуральное (*Deicitur is qui possidet, sive civiliter sive naturaliter possideat: nam et naturalis possession ad hoc interdictum pertinent*).

Риккобоно понял и обосновал, что такая формулировка *Unde vi* была плодом вмешательства юстициановских юристов, в то время как оригинальный текст Ульпиана говорил о законном и незаконном владении (*iuste vel iniuste possidere*) и утверждал, что целью этого интердикта было пресечение нарушения и незаконного владения. Он предложил вернуться к содержанию первоначального текста. Выводы, сделанные Риккобоно по отношению к праву Юстиниана, как правило, не очень убедительны, и некоторые авторы подвергли их критике; но по отношению к классическому праву его пояснения были приняты как бесспорные, позволяющие преодолеть трудности и отдельные недоразумения, они легли в основу всех последующих исследований. Его вклад в исследование владения оказался значительным.

7. Римские классические концепции о владении. Работа Риккобоно внесла значительный вклад в консолидацию мнений о римском владении. Было три типа владений. Самой первой ступенью было «*possessio naturalis*», понимаемое теперь бесспорно как простое держание, не имеющее юридического значения. В качестве второй и основной формы владения было владение, защищаемое преторским интердиктом и содержащее в себе два элемента:

«*corpus possidendi*» и «*animus possidendi*». Оно обычно называется «*possessio ad interdicta*», хотя такой термин и не встречается в римских источниках (*espressione mai attestata nelle nostre fonti*) [9, с.34]. Третий тип владения - «*possessio civilis o possessio ad usucapionem*». Оно имеет юридическое значение, признаваемое гражданским правом (*ius civile*), и способно перерасти в право собственности.

Риккобоно давал им следующие определения:

I. «Естественное владение означает постоянное материальное и физическое обладание вещью, оно также называется «*corporalis possessio*»».

II. «Гражданское владение есть владельческое отношение, которое основывается на справедливости (*iusta causa*)».

III. «*Possessio ad interdicta*. Указанное владение означает, что оно защищается интердиктами таким образом, что отношение лица к вещи как таковой защищается преторским правом, безразлично опирается ли оно на законное или незаконное основание» [13].

По мнению современного романиста Бетанкура, между гражданским владением (*possessio ad usucapionem*) и преторским (*possessio ad interdicta*) нет различия, их содержание в материальном отношении совпадает, остается только различие процессуальное [14, с. 302].

8. Вклад Бонфанте в теорию владения. К разъяснению трудных проблем римского владения значительные усилия приложил другой великий итальянский романист Бонфанте, чьи исследования (начались с первых статей в 1894 г. и продолжались в последующие годы вплоть до появления фундаментального курса в 1933 г.) переплетаются с исследованиями других авторов, в особенности с исследованиями Риккобоно, и оказали не меньшее влияние на доктрину римского владения.

Бонфанте сначала отрицал, что держание составляет основу владения и подлинно римскую конструкцию, указывая на то, что эта была ошибочная отправная точка всей конструкции владения.

Он также оспорил этимологическое объяснение (совместно со знаменитыми лингвистами), в соответствии с которым термин «владение» происходит от глагола «*post-sedere*»; правильно и убедительно утверждал, что он происходит от корня «*pot*» (*pot-sedere*), выражающего концепцию власти.

Бонфанте серьезно критиковал использование термина «*corpus*», который был чужд терминологии римских юристов и справедливо подчеркивал, что речь идет «об ошибочном и опасном обозначении»,

которое «помогло размыть понятие», в то время как римляне говорили «*di possidere corpora*», т.е. владеть вещью материально, а не рассматривали «*corpus*» как элемент владения» [4, с. 133]. По мнению Бонфанте, термины «*possidere*» и «*possesso*» сами по себе для римлян (не только на юридическом языке, но так же, как и на народном и литературном) указывают на фактическое господство и подчинение, с одной стороны, на параллелизм, а с другой стороны на различие владения и права собственности. Он писал, что владение-это фактическое отношение, эквивалентное полному праву собственности, «полному господству», что не нужно объяснять [4, с. 14]. Специфические термины «*naturaliter*» или «*naturalis*» юристы использовали просто для того, чтобы показать, что это не подлинное владение. Согласно Бонфанте, намерение господствовать над вещью всегда присутствовало в римском владении; для юристов было очевидно, что с помощью выражения «*animus possidendi*» (*o possidentis*) хотели показать (соответствие значению владеть) не совсем «*animus domini*», как неправильно понимал Савиньи. С другой стороны, по отношению к проблеме происхождения защиты владения Бонфанте выступил и широко проиллюстрировал тезис, согласно которому владельческие интердикты были введены прежде всего для защиты владений государственными землями (*ager publicus*); эти отношения, напоминающие право собственности, были широкими по своему содержанию и полным господством над вещью, но еще не рассматривались как право собственности. Речь идет об отношениях, в которых изначально было признано намерение господствовать над вещью, «*animus possidendi*» в смысле «*animus dominantis*». Аргументы Бонфанте были убедительными, и можно их применить к случаям прекария, залогового кредитора и секвестра.

Фактическая власть обозначалась безразлично как «*usus*» или «*possessio*», она понималась как неограниченная или ограниченная во времени, когда была отзывной. Отзывное владение никогда не вело к узукапии. Интердиктная защита владения, рожденная для «*possessio ager publicus*», была распространена на частное владение, «*res private*», так что каждое владение получало защиту, принимая во внимание, что отзывное владение не могло привести к узукапии.

9. Заключение

В близкие нам десятилетия не было недостатка в авторах, которые бы не занимались исследованием владения, начиная от Бонфанте, Боцца, Альбер-

тарио, Казера до Лауда, Каната и Албанезе (и это лишь работы наиболее известных исследователей). Среди российских романистов следует назвать Д.В.Дождева. Проблемами современного владения занимался А.В. Коновалов («Владение и владельческая защита в гражданском праве». СПб., 2002).

Но сомнения, колебания и контрасты по основным направлениям исследования владения не были преодолены. Все они с самых древних времен до самых последних дней исходили из предубеждений и не отвечали римской юридической концепции, которая была разработана широко и глубоко (прежде всего, в классическую эпоху). Нужно возвращаться еще ни раз к источникам, проанализировать их, избегая произвольной трактовки на основе заранее выработанных схем; но и естественно подвергая их глубокому и всестороннему анализу, несмотря на очевидный прогресс в изучении источников предшествующими исследователями.

Литература

1. Дождев Д.В. Основание защиты владения в римском праве. М., 1996.
2. Nicosia G. Possesso. Dalle lezioni del corso di diritto romano 1995-1996. Catania, 2008. (Savigny riconobbe che nelle fonti l' espressione animus domini non ricorre, ma affermò che in esse era dappertutto presupposte che fosse questo il significato da attribuire all' espressione animus possidendi, adducendo a conforto la testimonianza della Parafrasi greca delle Istituzioni giustiniane del tardo Teofilo).
3. Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. М., 1972.
4. Bonfante P. Corso di diritto romano.V.3. Milano, 1972.
5. Соболевский С.И. Грамматика латинского языка. СПб., 1998.
6. Cuij E. Recherche sur la possession à Rome sous la République et aux premiers siècles de l'Empire. Paris, 1894.
7. Savigny F.K. von. Das Recht des Besitzes. Wien, 1865.
8. Savigny F.K. von. Das Recht des Besitzes. Wien, 1865. Es finden sich im ganzen Römischen Recht nur zwei Folgen, welche dem Besitz an sich, abgesondert von allem Eigenthum, zugeschrieben werden können: Usucapion und Interdicte (Во всем римском праве имеются два следствия, присущие владению самому по себе, отличному, прежде всего, от права собственности: давность и интентдиктная защита)..Op.cit.S.2
9. Nicosia G. Possesso Dalle lezioni del corso di diritto romano 1995-1996. Catania, 2008.
10. Di Pirro M. Diritto civile. Simone. Napoli, 2010.
11. Ihering R. von «Der Besitzwille» («Zugleich eine Kritik der herrschenden juristischen Methode»), 1889.
12. Riccobono S. Zur Terminologie der Besitzverhältnisse (Naturalis possessio, civilis possessio, possessio ad interdicta). ZSSR(RA), 1910. BD. 31=44.
13. Riccobono S. 1. «Naturalis possessio» bezeichnet stets und nur das materielle, körperliche Haben einer Sache, also ganz genau dasselbe, was auch „corporalis possessio“ genant wird. Civilis possessio ist das Besitzverhältnis welches auf «iusta causa» des Habens gegründet ist. Possessio ad interdicta. Possessio antonomastisch bezeichnet, ist der Interdictenbesitz, also jene Beziehung der Person zur Sache, die als solcher von honorarischen Rechte geschützt ist, gleichgültig, ob der Grund, worauf sich das tatsächliche Haben stützt, ein gerechter oder ungerechter ist. Op.cit.325,330,336.
14. Betancourt F. Derecho Romano clasico. Manuales Universitarios. Sevilla, 2010. (Por tanto, la posesion pretoria y la posesion civil se distinguen desde el punto de vista procesal).

УДК 347.4

Колесник Г.И.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассмотрены особенности лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательное соблюдение условий при осуществлении лицензиатом лицензионных требований, порядок предоставления, приостановления, возобновления, прекращения действий лицензии и ее аннулирование.

The article deals with peculiarities of licensing of some kinds of entrepreneurial activities, obligatory meeting of all conditions during the performance of all demands by the licensor; the order of admitting, suspending, restoring, cancelling of the action term of the license and its annihilation.

Ключевые слова: лицензия, лицензиат, лицензирующий орган, документарные проверки, плановые проверки, внеплановые выездные проверки

Key words: license, licentiate, licensing body, documentary control, out-of-plan control tours.

В механизме правового регулирования отношений в сфере предпринимательства важное место отводится лицензированию отдельных видов деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, культурному наследию народов России и регулирование которых возможно только путем лицензирования.

Институт лицензирования - это одна из форм административно-правового регулирования предпринимательских отношений с целью обеспечения баланса частных интересов субъектов предпринимательской деятельности с публичными интересами общества в целом.

4 мая 2011 г. принят Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 94-ФЗ, поэтапное вступление в действие этого закона началось с момента его официального опубликования, т. е. с 6 мая 2011 г., и завершится 1 июля 2012 г. Это уже третий по счету закон, который стал новым шагом в правовом регулировании отдельных видов предпринимательской деятельности.

В Российском праве понятие «лицензирование хозяйственной деятельности» впервые было закреплено в ст. 21 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года [1]. Данная норма устанавливала правило, согласно которому отдельные виды хозяйственной деятельности могли осуществляться только на основании специального разрешения (лицензии). Перечень их должен был определяться Правительством Российской Федерации.

Такой перечень был утвержден Правительством лишь в конце декабря 1994 г., когда уже вступила в силу глава 4 ГК РФ, в ст. 49 которой была закреплена норма, согласно которой отдельными видами деятельности (перечень их определяется законом), юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Это значит, что все виды предпринимательской деятельности классифицируются по правовому режиму на общие и лицензируемые. И хотя в данном случае в Законе говорится лишь о юридическом лице, но в силу п.3 ст. 23 ГК РФ данная норма распространяется и на индивидуальных предпринимателей, если

тот или иной вид деятельности будет подходить под перечень, установленный законом.

Несмотря на это, порядок лицензирования отдельных видов деятельности продолжал осуществляться на основании упомянутого Постановления Правительства вплоть до принятия Федерального закона от 25 сентября 1998 года «О лицензировании отдельных видов деятельности» [2], который впервые на законодательном уровне установил лицензионный режим деятельности не только для юридических лиц, но и для индивидуальных предпринимателей. В нем были сформулированы основные принципы осуществления процесса лицензирования, дано определение таких понятий, как «лицензия», «лицензионный вид деятельности», «лицензирующие органы», «лицензиат» и др.

Главной особенностью данного закона было то, что он впервые заложил правовые основы регулирования отношений, возникающих между федеральными органами исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Данный закон утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года [3], который действовал до принятия уже третьего по счету ныне действующего закона.

Принятие данного закона было обусловлено не только необходимостью совершенствования лицензионного контроля в связи с происходящими изменениями в сфере предпринимательских отношений, но и теми катастрофическими последствиями, которые последнее время привели к многочисленным человеческим жертвам, разрушениям и экономическим потерям в результате грубого нарушения лицензионных требований.

Достаточно указать на тот факт, что в Закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ за время его действия было внесено более сорока различных поправок, свидетельствующих о том, что законодатель пытался его усовершенствовать путем латания дыр.

Каковы же основные новеллы содержатся в этом законе?

1. Более четким стали критерии определения лицензируемых видов деятельности, впервые установлены цели и задачи института лицензирования, уточнены принципы осуществления лицензирования. Перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии, сокращен до сорока девяти наименований, т.е. вдвое по сравнению с тем, что содержался в предыдущем Законе.

В императивной форме Законом установлен запрет на взимание лицензирующими органами с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением случаев уплаты государственной пошлины, установленной налоговым законодательством.

Следует также отметить, что действие лицензии в настоящее время не ограничено временными рамками, т.е. она действует бессрочно.

2. В новом законе более четко прописаны права, обязанности и ответственность должностных лиц лицензирующих органов, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что законодатель, защищая права указанных органов, вместе с тем ужесточает и требования к ним, связанные с их служебной деятельностью.

Должностные лица лицензирующих органов при осуществлении лицензирования в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей и в случае совершения противоправных действий несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

О мерах, принятых в отношении должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, лицензирующие органы в течение тридцати дней обязаны сообщить юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, права и законные интересы которых были нарушены.

3. Нововведением является порядок организации и осуществления лицензионного контроля, применяемый в отношении соискателей лицензии или лицензиата во взаимосвязи с отдельными положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № 294-ФЗ [4] (ч.1 ст. 19 Закона). Это значит, что теперь органы контроля обязаны уведомлять субъектов предпринимательства о проведении плановой проверки не менее чем за три рабочих дня до начала ее проведения, о внеплановой выездной проверке - не менее чем за 24 часа. Увели-

чилась и периодичность проверок. Если ранее они проводились один раз в два года, то теперь один раз в три года (ст.9, 10, ФЗ № 294). Указанные льготы распространяются также и на субъектов малого и среднего предпринимательства.

Несоблюдение срока уведомления о проведении проверки считается грубым нарушением установленных правил, а результаты проверки не могут служить доказательственной базой. В утратившем силу Федеральном законе № 128-ФЗ данный механизм не получил четкого правового обоснования и практически был не применим.

4. Впервые в законодательной практике вводятся такие понятия, как «документарные проверки», «плановые проверки», «внеплановые выездные проверки», проводимые лицензирующими органами в отношении лицензиата.

Особое внимание в законе отводится порядку проведения внеплановых выездных проверок, которые, по общему правилу, должны проводиться без согласования с органами прокуратуры. Однако из этого правила есть одно исключение, когда лицензирующий орган на основании полученной информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований должен согласовать с органами прокуратуры необходимость проведения внеплановой выездной проверки (п. 2 части 10 ст. 19 Закона). К таким нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде, объектам культурного наследия нашей страны.

При таких обстоятельствах лицензирующие органы вправе проводить внеплановую выездную проверку без предварительного уведомления лицензиата.

Законом предусмотрено, что исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований должен устанавливаться положением о лицензировании конкретного вида деятельности Правительством РФ.

5. Новеллой является также порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и её аннулирования, закрепленный в ст. 20 закона, предусматривающий конкретные случаи наступления неблагоприятных последствий для лицензиата за нарушения лицензионных требований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В частности, лицензиат может быть привлечен к административной ответственности за невыполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, а также понести административное наказание в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований.

Если в установленный судом или должностным лицом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, срок административного приостановления действия лицензии лицензиат не устранил грубого нарушения лицензионных требований, лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Необходимо также отметить, что в новом законе четко регламентирован порядок и сроки прекращения действия лицензии в связи с прекращением вида деятельности лицензиата, на который была предоставлена лицензия, прекращения индивидуальным предпринимателем и юридическим лицом своей деятельности в соответствии с законодательством о регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также при наличии решения суда об аннулировании лицензии.

6. В новом законе детально переработан порядок подачи заявления соискателем лицензии на право получения лицензии, а также порядок принятия лицензирующим органом решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

Здесь следует обратить внимание на то обстоятельство, что закон прямо запрещает лицензирующим органам требовать от соискателя лицензии сведений, не предусмотренных данным законом (ст. 13 закона).

Если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением требований закона, лицензирующий орган обязан в течение трех дней со дня приема заявления вручить соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок, выявленных нарушений. Но если соискатель лицензии не предоставит в указанный срок надлежащим образом оформленное заявление о предоставлении лицензии и в полном объеме прилагаемых к нему документов, то ранее представленное заявление о предоставлении лицензии возвращается соискателю лицензии.

Решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии должно быть принято в

срок, не превышающий сорока пяти рабочих дней со дня приема заявления. Оно оформляется приказом лицензирующего органа. При положительном решении о предоставлении лицензии она оформляется и подписывается руководителем лицензирующего органа, регистрируется в реестре лицензий и в течение трех рабочих дней вручается лицензиату.

В случае отказа в предоставлении лицензии лицензирующий орган в течение трех рабочих дней уведомляет об этом соискателя лицензии.

Мотивы, по которым лицензирующий орган обязан принять решение об отказе в предоставлении лицензии, содержатся в ч. 7 ст. 14 закона. Такое решение может быть обжаловано соискателем лицензии в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации.

7. Значительное внимание в законе отведено порядку предоставления лицензии в случаях реорганизации юридического лица в форме преобразования и слияния, изменения его наименования, адреса места его нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность и др. Кстати, в утратившем силу законе, употреблялся термин «переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии». Думается, что в новом законе термин «переоформление лицензии» является более правильным, поскольку лицензия уже сама по себе выступает юридическим документом, порождающим определенные правовые последствия.

Заявление о переоформлении лицензии направляется лицензиатом либо его правопреемником в лицензирующий орган в письменной форме, либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня предоставления лицензиатом надлежащим образом оформившего заявление о переоформлении лицензии, принимает решение о рассмотрении этого заявления и прилагаемых к нему документов или в случае их несоответствия предъявляемых к ним требований, принимает решение о возврате этих документов с мотивированным обоснованием причин их возврата.

Надлежащим образом оформленные документы лицензирующий орган рассматривает в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня приема заявления о переоформлении лицензии. В целях ужесточения контроля не только за процессом предоставления, но и переоформления лицензии

лицензирующий орган обязан проверить соответствие лицензиата лицензионным требованиям (ст. 19 закона).

Только после этого лицензирующий орган на основании результатов рассмотрения предоставленных документов принимает решение о переоформлении лицензии или об отказе в ее переоформлении.

В заключение следует отметить, что новый закон является еще одним шагом на пути к защите прав предпринимателей, ограничивая возможности чиновников неоправданно вмешаться в бизнес. Но и субъекты предпринимательства также должны понимать свою ответственность перед обществом и не допускать злоупотребление правом в целях извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Необходимо знать, что осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) влечет наложение административного штрафа на должностных лиц и на юридических лиц (ст. 14.1 КоАП). Кроме того,

предусмотрена уголовная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) (ст. 171 УК РФ), осуществление банковской деятельности без специального разрешения (лицензии) (ст. 172 УК РФ).

Литература

1. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года, утратил силу в связи с введением части первой ГК РФ с 1 января 1995 г.
2. ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ. Утратил силу в связи с принятием ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ.
3. ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа № 128-ФЗ утратил силу в связи с принятием ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 98-ФЗ.
4. ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ.

УДК 347

Шапсугова М.Д.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИМУЩЕСТВА ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯ

В статье рассматриваются особенности правового режима имущества индивидуального предпринимателя

The article considers the legal treatment of assets of the sole trader

Ключевые слова: *правовой режим имущества, индивидуальный предприниматель*

Key words: *legal treatment of asset, sole trader*

Имущественную основу деятельности индивидуального предпринимателя составляет имущество, используемое им в предпринимательской деятельности, не обособленное от его личного имущества как физического лица. Отсутствие обособления имущества индивидуального предпринимателя, используемого в предпринимательской деятельности от личного имущества негативно сказывается на стабильности экономического оборота.

С одной стороны, отсутствие имущественного обособления противоречит признакам субъекта предпринимательского права, влечет полную имущественную ответственность индивидуального

предпринимателя. С другой стороны, исключает возможность универсального правопреемства бизнеса (дела), допускает претензии супруга на имущество индивидуального предпринимателя, используемое в предпринимательской деятельности.

Имущественное положение индивидуального предпринимателя также представляет собой одну из форм проявления его правового положения. Его имущественное положение складывается из сочетания вещных, обязательственных и учетных элементов. Поскольку правила бухгалтерского учета не носят обязательного характера для индивидуальных предпринимателей, речь идет, прежде всего, о пра-

вилах налогового учета, а также о порядке ведения кассовых операций в связи с введением в действие с 01.01.2012 Положения о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации» утвержденного Банком России 12.10.2011 N 373-П [1].

Имущество индивидуального предпринимателя закрепляется за ним на определенном правовом режиме. Любой самый сложный правовой режим, по мнению С.С. Алексеева, образуется из норм права, юридических фактов, правоотношений, актов реализации прав и обязанностей [2, с. 261].

Правовой режим имущества - это совокупность прав (либо прав и обязанностей), осуществляемых в отношении тех или иных видов имущества организациями, за которыми это имущество закреплено [3, с. 91].

Правовой режим имущества индивидуального предпринимателя в предпринимательском праве определяется как частно-правовыми, так и публично-правовыми элементами.

Правовой режим имущества, кроме того, определяет порядок его формирования (приобретения), использования и отчуждения (прекращения правовой связи с объектом).

Предпосылкой существования правового режима является правообъектность объекта правового режима, правосубъектность лиц, оказывающих прямое и косвенное воздействие на объект правового режима. По замечанию В.В. Галова, «можно вполне уверенно констатировать, что ограничения права собственности и их объем находятся в прямой зависимости не только от объекта права собственности, но и от субъекта, поскольку законодатель устанавливает различные вещно-правовые режимы применительно к функциям и социальному назначению имущества. Один и тот же объект получит один правовой режим, если будет выступать как средство производства, и совершенно иной, если будет выступать в качестве предмета потребления (объем публично-правовых стеснений значительно отличается)» [4, с. 17]. Развив это утверждение, можно предположить что правовой режим имущества в предпринимательском праве зависит также и от организационно-правовой формы предпринимательской деятельности.

Правовой режим имущества индивидуального предпринимателя в отличие от имущества гражданина складывается из частно-правовых (вещных, обязательственных), а также публично-правовых

(регистрационных, учетных, финансовых) элементов.

Вместе с тем, согласно действующему законодательству, правовой режим имущества индивидуального предпринимателя менее подвержен публично-правовому регулированию, нежели правовой режим имущества коммерческого юридического лица. В частности, в законодательстве не содержится требований к минимальному размеру имущества, принадлежащего индивидуальному предпринимателю, индивидуальные предприниматели не обязаны также соблюдать нормы о бухгалтерском учете имущества, обязательств и хозяйственных операций, которые оказывают значительное влияние на правовой режим имущества юридических лиц. Кроме того, законодательство не содержит и требований по формированию обязательных фондов и резервов индивидуального предпринимателя, как это предусмотрено для юридических лиц. Имущество индивидуального предпринимателя не обособляется в фонды.

Имущество выступает в качестве объекта правового режима имущества индивидуального предпринимателя. У индивидуального предпринимателя возникают права и обязанности по поводу имущества, используемого им в предпринимательской деятельности. Эти права и обязанности могут носить абсолютный и относительный характер.

По нашему мнению термин «имущество» является межотраслевым. Прежде всего, он активно используется в гражданском, предпринимательском, учетном и налоговом праве. Имущество является объектом гражданских прав, объектом бухгалтерского учета [5] и объектом налогообложения по налогу на имущество. Имущество представляет собой объект прав и объект правоотношений.

Содержание и объем понятия «имущество» остается неопределенным. Термин «имущество» употребляется в научной литературе в различных значениях.

Как отмечает И.В. Ершова, понятие имущества имеет несколько значений. Во-первых, под имуществом понимается совокупность вещей и материальных ценностей, в том числе деньги и ценные бумаги. В таком понимании термин «имущество» встречается в законодательстве наиболее часто. Во-вторых, под «имуществом» понимается совокупность вещей и имущественных прав. Такое понимание следует, например, из ст. 128 ГК РФ. Наконец, под имуществом понимается совокупность вещей, имущественных прав и обязанностей, которые ха-

рактируют имущественное положение их носителя [6, с. 60].

З.М. Заменгоф высказывала мнение, что «под имуществом понимаются либо только вещи (совокупность вещей) и деньги, либо вещи (деньги) и обязательственные права требования, либо вещи (деньги) и совокупность имущественных прав и обязанностей. В качестве материальной предпосылки хозяйствования и объектов имущественного обособления могут выступать лишь реально существующие объекты в их материально-вещественной или иной присущей им обективированной форме, а не права требования и юридические обязанности» [7, с. 24-25].

Из содержания ст. 128 ГК РФ следует, что в состав имущества включаются вещи, деньги, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права [8]. Вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, относятся к объектам гражданских прав. Подчеркнем, что в круг имущественных прав включаются не только права, являющиеся выражением отношений собственности и различных форм использования собственности, но и права, непосредственно с отношениями собственности не связанные [9].

Таким образом, имущество в предпринимательском праве - это объект прав. А в случае с индивидуальными предпринимателями, - прежде всего, права собственности.

В налоговом законодательстве также раскрывается понятие имущества. По Налоговому кодексу имущество - это виды объектов гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ч. 2 ст. 38 НК РФ) [10].

В бухгалтерском учете гражданско-правовому термину «имущество» наиболее соответствует термин активы. Вместе с тем, как отмечает С. Н. Бердышев, «дефиниция имущества, предлагаемая гражданским законодательством, не покрывает той парадоксальной и противоречивой категории счетоведения, каковой являются активы. К активам ... бухгалтерами также причисляются расходы будущих периодов, отвлеченные средства и затраты в незавершенном производстве, которые совершенно не соответствуют принятому в гражданском праве толкованию понятия «имущество» [11, с. 38]. В отличие от бухгалтерского учета в гражданском праве охраняемые результаты интеллектуальной деятель-

ности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность) не относятся к имуществу и представляют собой особую разновидность объектов гражданских прав (ст. 128 ГК).

В бухгалтерском учете нематериальные активы и результаты исследований и разработок также относятся к имуществу. Особым правовым режимом обладает прибыль индивидуального предпринимателя, которая не является объектом прав, а представляет собой результат предпринимательской (в том числе финансовой) деятельности индивидуального предпринимателя. С позиции бухгалтерского учета прибыль относится не к активу, а к пассиву, т.е. не к имуществу, а к источникам его формирования. Эти источники также обладают собственным учетно-финансовым правовым режимом, который, как уже было сказано выше, и предопределяет гражданско-правовой и предпринимательско-правовой режим денежных средств, составляющих прибыль как учетную категорию.

Спорным является вопрос об имущественных обязательствах, прежде всего о долгах как имуществе. Имущество индивидуального предпринимателя может быть образовано за счет долгов как источников формирования имущества, поскольку долговые обязательства с точки зрения их экономической природы и бухгалтерского учета представляют собой источник формирования имущества и относятся к пассиву, а не активу баланса.

В том же случае, когда под имуществом понимается совокупность вещей, имущественных прав и обязанностей, характеризующих имущественное положение их носителя, правильно говорить о чистых активах или о показателе чистых активов, под стоимостью которых понимается величина, определяемая путем вычитания из суммы активов, принимаемых к расчету, суммы его пассивов, принимаемых к расчету.

Задача правового регулирования видится в гармонизации и унификации понятия имущества в гражданском, учетном и налоговом праве. Это станет предпосылкой повышения прозрачности предпринимательской (в том числе финансовой) деятельности индивидуального предпринимателя, упростит процедуры контроля за его деятельностью. Вместе с тем необходимо сохранить диспозитивное применение норм бухгалтерского учета к деятельности индивидуального предпринимателя.

В гражданско-правовом понимании имущество представляет собой материальное благо, имеющее товарную форму, являющееся продуктом труда.

По нашему мнению, имущество обладает признаками как непосредственно характеризующими его как объект, так и признаками, выражающими его связь с субъектом (права и обязанности субъекта в отношении объекта).

Таким образом, имея в виду беря во внимание учетную характеристику имущества и выходя за пределы понимания термина «имущество» по ГК, мы считаем имуществом индивидуального предпринимателя, помимо материальных благ, и нематериальные блага (деловая репутация, гудвилл), информацию, охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность) и иные объекты прав, имеющие стоимостную оценку, являющиеся продуктом труда (а в случае с интеллектуальной собственностью - права на такие результаты и средства, а также материальные носители, в которых выражены соответствующие результаты или средства).

Кроме того, исходя из сущности и этимологии термина «имущество», можно сделать вывод, что имущество - это любой объект гражданских прав, в отношении которого между субъектом (хозяйственным обществом) и объектом (имуществом) может быть установлена правовая связь, прежде всего абсолютного характера - вещное право, либо в виде наличия отдельных вещных правомочий в отношениях абсолютно-относительного и вещно-обязательственного характера.

По нашему мнению, имущество индивидуального предпринимателя составляют все виды объектов прав, предназначенные для осуществления предпринимательской деятельности, в отношении которых выполняются следующие условия:

- 1) они имеют денежную стоимостную оценку;
- 2) обособлены от иных объектов прав;
- 3) количественно измеримы;
- 4) являются продуктом труда;
- 5) в отношении них существует возможность

фиксации правовой связи объекта прав и субъекта (индивидуального предпринимателя) в правовой форме;

б) им присуща отчуждаемость (необязательный признак в случае с деловой репутацией).

К имуществу в соответствии с ГК РФ относятся: вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права.

К видам имущества индивидуального предпринимателя, по мнению автора, относятся следующие: имущество, в том числе имущественные права; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность);

нематериальные блага, имеющие стоимостную оценку (деловая репутация юридического лица, гудвилл).

Имущество (активы) по законодательству о бухгалтерском учете, которое применяется к деятельности индивидуальных предпринимателей диспозитивно, классифицируется на оборотные и внеоборотные активы.

Особый правовой режим имущества, используемого индивидуальным предпринимателем в предпринимательской деятельности, в сравнении с правовым режимом имущества физического лица приобретают денежные средства индивидуального предпринимателя в случае наличия у него расчетного счета, поскольку обязанность иметь расчетный счет на индивидуального предпринимателя не распространяется.

Долгое время в судебной и правоприменительной практике существовали противоречия в связи с действием утратившего силу с 1.01.2012 г. письма Банка России от 04.10.1993 N 18 «Об утверждении «Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации».

Минфин придерживался позиции, что Положение N 14-П и указанный выше порядок на индивидуальных предпринимателей не распространяются (Письмо Минфина РФ от 02.03.2011 N 03-01-10/1-15),

В решении Верховного Суда РФ от 15.09.2008 N ГКПИ08-1000 также указывалось, что на индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность, облагаемую единым налогом (включая розничную торговлю), возложена обязанность по соблюдению порядка ведения кассовых операций, установленного в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Президиум ВАС РФ от 29.06.2010 N 1411/10 по делу N А57-11519/2009 пришел к противоположному выводу, постановив что действующим законодательством не предусмотрена обязанность индивидуальных предпринимателей по оприходованию в кассу денежной наличности и соблюдению порядка хранения свободных денежных средств, а следовательно, отсутствуют правовые основания для при-

влечения их к административной ответственности в соответствии со ст. 15.1 КоАП РФ.

Новое Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации (утв. Банком России 12.10.2011 N 373-П) в п. 1.1. однозначно и недвусмысленно распространяет этот порядок на индивидуальных предпринимателей. Однако этот порядок не учитывает отсутствия в законодательстве разграничения личного имущества гражданина и имущества, используемого индивидуальным предпринимателем в предпринимательской деятельности. Соответственно неопределенность с обособлением денежных средств индивидуального предпринимателя не снята. В иных случаях правовой режим имущества индивидуального предпринимателя не отличается от правового режима имущества гражданина как физического лица.

Полагаем также, что право на фирменное наименование как нематериальный актив должно быть закреплено и за индивидуальными предпринимателями. Так, постановлением ФАС Северо-Кавказского округа от 24.05.2010 по делу N А01-1943/2009 в удовлетворении заявления о признании незаконным отказа во внесении в реестр записи о регистрации крестьянского (фермерского) хозяйства отказано. Судебные акты мотивированы тем, что требования предпринимателя сводятся к регистрации фирменного наименования. Вместе с тем законом не предусмотрено включение в перечень вносимых в реестр сведений записи о фирменном наименовании гражданина-предпринимателя, поскольку таким правом обладают юридические лица. Полагаем, что индивидуальный предприниматель также должен обладать правом на фирменное наименование, положение об этом необходимо закрепить в законодательстве. Особенно это актуально для крестьянских (фермерских) хозяйств как объединения лиц.

Таким образом, правовой режим имущества индивидуального предпринимателя отличается от правового режима юридического лица.

В частности, имущество индивидуального предпринимателя не обособляется в обязательном порядке в специальные фонды как у юридического лица (уставный капитал, резервный фонд и т.д.). Не содержит законодательство и требований к минимальному размеру имущества индивидуального предпринимателя, предназначенного для осуществления предпринимательской деятельности. Кроме того, в частно-публичном правовом режиме имуще-

ства индивидуального предпринимателя доминирует диспозитивный элемент.

Правовой режим имущества индивидуального предпринимателя включает:

вещные (право собственности) и обязательственные режимы, а также смешанные правовые режимы, абсолютные и относительные правоотношения;

налоговый (императивно) и бухгалтерский (диспозитивно) учет имущества.

Межотраслевой комплексный правовой режим имущества индивидуального предпринимателя предопределяется коммерческой направленностью его деятельности, а также наличием публичного и частного интереса в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, используемым индивидуальным предпринимателем в предпринимательской деятельности.

Субъектам предпринимательского права присущ признак имущественной обособленности. Анализируя признак имущественной обособленности субъекта предпринимательской деятельности, мы полагаем следующее.

Как пишут авторы учебника под редакцией Е.А. Суханова, с имущественной обособленностью организации неразрывно связана ее самостоятельная имущественная ответственность по долгам. Смысл обособления имущества юридического лица как раз и состоит в выделении таких объектов, на которые его возможные кредиторы смогут обратить взыскание (с тем, чтобы вывести из-под него иное имущество учредителей или участников). Именно этим целям, прежде всего, служит уставный капитал (уставный или паевой фонд), который определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы кредиторов юридического лица [12].

Самостоятельная имущественная ответственность означает, что само юридическое лицо несет ответственность за выполнение своих гражданско-правовых обязанностей только своим имуществом и только к нему и ни к кому другому кредиторы могут предъявлять свои требования [13].

Имущество индивидуального предпринимателя, используемое им при осуществлении предпринимательской деятельности, не обособлено от его личного имущества. Такая позиция подтверждается и судебной практикой. В постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2011 N 07АП-4096/2010 по делу N А45-28377/2009 суд, анализируя положения п. п. 1 и 4 ст. 23, ст. 24 ГК РФ, ст. 131 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»,

пришел к выводу о том, что действующее законодательство не разграничивает имущество физических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Аналогичные выводы содержит и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.03.2011 N 17АП-910/2011-АК по делу N А71-12743/2010, в котором суд, анализируя положения ст. ст. 23 и 24 ГК РФ, пришел к выводу о том, что закон не разграничивает порядок обращения взыскания, а также перечень имущества гражданина, на который может быть обращено взыскание, в зависимости от того, возникли обязательства из предпринимательской деятельности или из иных правоотношений.

Также в постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2010 N 18АП-11543/2010 по делу N А76-9196/2010 было разъяснено со ссылкой на п. п. 1 и 3 ст. 23 ГК РФ, что имущество гражданина юридически не разграничено даже в случае, когда он является индивидуальным предпринимателем, поскольку он использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в качестве собственно личного имущества, необходимого для осуществления своих неотчуждаемых прав и свобод.

Индивидуальный предприниматель, так же как и юридическое лицо, несет ответственность всем своим имуществом. Однако, в отличие от юридического лица, особенность имущественной ответственности индивидуального предпринимателя состоит в том, что в отношении него законодательством закреплен перечень имущества, на которое не может быть обращено взыскание.

Выделяют следующие формы обособления имущества субъекта предпринимательства:

1. Самостоятельный баланс (диспозитивное применение норм бухгалтерского учета).

2. Одной из правовых форм имущественного обособления З. М. Заменгоф относил расчетный и иные счета предприятий: «что касается расчетного и иных счетов в учреждениях банка, то, хотя в статутарных нормативных актах они в качестве атрибута предприятий не упоминаются, однако с учетом действующих правил об обязательном хранении (за установленными законами изъятиями) денежных средств в кредитных учреждениях и установленного порядка безналичных расчетов, а также правового режима банковских счетов (недопустимость, как правило, списания средств без согласия владельца счета), их значение как формы имущественного

обособления вряд ли может вызывать сомнения» [7, с. 34].

Необособленность имущества индивидуального предпринимателя, по нашему мнению, может быть преодолена посредством закрепления имущества, используемого им в предпринимательской деятельности, в обособленный имущественный комплекс. Таких комплексов у индивидуального предпринимателя может быть несколько. В случае отсутствия имущественного комплекса, предназначенного для ведения предпринимательской деятельности, автор предлагает ввести нормы об обязательном страховании ответственности индивидуального предпринимателя с целью – ограничить имущественную ответственность индивидуального предпринимателя с одной стороны и защитить интересы кредиторов - с другой.

Наличие обособленного имущества является квалифицирующим признаком субъекта предпринимательского права и экономической основой для вступления в гражданский оборот.

Как отмечала З.М. Заменгоф, имущественное обособление хозяйственных звеньев предполагает не только физическое (организационное) выделение соответствующих объектов из общей массы имущества, но и государственное признание принадлежности имущества данному хозяйствующему субъекту с наделением его комплексом прав и обязанностей по управлению соответствующими объектами и установлением системы правовых отношений по поводу данного имущества с другими звеньями экономики [7, с. 17-18]. По ее мнению, имущественная обособленность реализуется не только в отношениях обмена. Прежде всего, она проявляется в отношениях с государством [7, с. 22]. Есть все основания для вывода об органическом единстве отношений обобществления и обособления как в вертикальных, так и в горизонтальных связях [14, с. 28-29].

Способность иметь права на имущество является элементом правосубъектности и правового статуса индивидуального предпринимателя. Справедливо и обратное: правосубъектность является предпосылкой обладания имуществом.

Объектами имущественного обособления индивидуального предпринимателя как субъекта предпринимательского права являются средства производства и предметы производственного потребления, в то время как имущество физического лица используется им в личных и семейных целях,

не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Как пишет З.М. Заменгоф, совокупность закрепляемых за хозяйственными звеньями материальных и финансовых ресурсов, предназначенных для организации, осуществления и стимулирования производственно-хозяйственной деятельности и выполнения связанных с ней иных (в первую очередь социальных) функций, образует имущество соответствующего звена, составляющее объект его относительного имущественного обособления [7, с. 24].

В бухгалтерской прессе отмечается, что понятие «самостоятельный баланс», определяемое в ст. 48 ГК РФ, не тождественно понятию «бухгалтерский баланс» [15, с. 38-45].

В качестве правовой формы обособления имущества индивидуального предпринимателя можно предложить имущественный комплекс (имущественные комплексы) - фонд. Имущественное обособление является также основой для применения ограниченной ответственности по обязательствам.

По нашему мнению, цель выделения имущественного комплекса - обособление бизнес-процессов, возможность правопреемства не только вещей, но и обязательств индивидуального предпринимателя.

Конечной целью деятельности индивидуального предпринимателя является прибыль как финансовый результат такой деятельности. Действительное имущественное положение бизнеса, а не физического лица, а также финансовые результаты предпринимательской деятельности индивидуального предпринимателя невозможно оценить, не отделив его личное имущество и обязательства от предпринимательских.

Один из показателей, характеризующих реальное имущественное положение индивидуального предпринимателя, - показатель чистых активов, который уже применяется судами при оценке имущественного положения крестьянских (фермерских) хозяйств. В частности, в силу сложившейся судебной практики в случае выхода члена из хозяйства расчеты с ним будут осуществляться с учетом стоимости чистых активов, т.е. стоимости имущества с учетом принимаемых к учету расходов и обязательств. Об этом свидетельствует и сложившаяся судебная практика. Согласно определению ВАС РФ от 25.10.2011 N ВАС-13262/11 по делу N А48-927/2010 в передаче дела по иску о взыскании в счет денежной компенсации доли в праве общей

собственности на имущество крестьянского (фермерского) хозяйства для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как, направляя дело на новое рассмотрение, суд не учел того, что на момент выхода истца из членов крестьянского (фермерского) хозяйства и подписания соглашения стоимость чистых активов составляла отрицательную разницу.

Таким образом, стоимость имущественного комплекса крестьянского хозяйства определяется исходя из стоимости его чистых активов. В определении ВАС РФ от 28.06.2011 N ВАС-7381/11 по делу N А46-4697/2007 содержится аналогичная позиция. В передаче дела по иску о взыскании денежной компенсации, соразмерной доле в общем имуществе фермерского хозяйства, для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как суд, частично удовлетворяя иск, исходил из того, что в связи с отсутствием соглашения об установлении долей между сторонами, доли были признаны равными, поэтому к расчетам принята стоимость имущества ответчика с учетом имеющейся задолженности.

Стоимость чистых активов позволяет оценить реальное имущественное положение субъекта предпринимательской деятельности.

Кроме того, учет призван выделить конечный результат предпринимательской деятельности, который представляет собой разницу между принимаемыми к учету расходами и доходами, т.е. прибыль как цель предпринимательской деятельности.

Имущественный комплекс индивидуального предпринимателя, предназначенный для осуществления предпринимательской деятельности, по нашему мнению, должен обладать следующими признаками:

1. Предпринимательская цель использования.
2. Обособление от личного имущества индивидуального предпринимателя.
3. Включение в него любых объектов прав, предназначенных для получения прибыли, т.е. кроме имущества также обязательства и хозяйственные операции.
4. Хозяйственные операции, осуществляемые с использованием имущественного комплекса, должны быть объединены в единый хозяйственный (производственный) цикл. Имущественных комплексов, предназначенных для осуществления предпринимательской деятельности, у индивидуального предпринимателя может быть несколько. Именно этот

критерий позволит отграничить один имущественный комплекс от другого.

5. Частно-публичный (предпринимательский) правовой режим имущественного комплекса.

Литература

1. Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации (утв. Банком России 12.10.2011 N 373-П) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.11.2011 N 22394) // Вестник Банка России. N 66. 30.11.2011.

2. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1987.

3. Хозяйственное право. Общие положения / Под ред. В.В. Лаптева. М., 1983.

4. Галов В.В. Вещно-правовые режимы в системе предпринимательства: Автореф. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.

5. ФЗ от 21.11.1996 N 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Собрание законодательства РФ. 25.11.1996. N 48. Ст. 5369.

6. Ершова И. В. Имущество и финансы предприятия. Правовое регулирование. М., 1999.

7. Заменгоф З.М. Правовой режим материальных и финансовых ресурсов в хозяйственных системах. М., 1987.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. N 32. Ст. 3301.

9. Тархов В.А. Предмет гражданского права. Имущественные отношения // Гражданское право, 2009. N 1 (СПС «Консультант Плюс»).

10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. N 31, 03.08.1998. Ст. 3824.

11. Бердышев С. Н. Гражданское право для бухгалтера. М., 2008.

12. Гражданское право: В 2 т.: Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004 // СПС Консультант Плюс.

13. Гражданское право. Т. 1 / Под ред. О.Н. Садикова. М., 2006 // СПС Консультант Плюс.

14. Мамутов В. К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности.

15. Диркова Е.Ю. Терминологические неопределенности в работе бухгалтера // Налоговая политика и практика. 2010. № 8.

УДК 347

Хван О.В.

ДЕЛОВАЯ РЕПУТАЦИЯ В СОСТАВЕ НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В статье раскрываются особенности правовой природы деловой репутации, которая на законодательном уровне отнесена к нематериальным благам, при этом не обладая большей частью их признаков, являясь имущественной характеристикой юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в гражданском обороте. Данные особенности обусловлены тем, что в современных условиях деловая репутация является одновременно правовой и экономической категорией. Доказано, что современные механизмы участия деловой репутации в экономической жизни общества предопределяют необходимость изменения принципов её правового регулирования как объекта гражданских прав.

Specific of law nature of professional reputation is disclosed in this article. This specific is concentrated in rating professional reputation as non-material value at the law level without endowing most of its indications because professional reputation is property characteristic of organization and entrepreneur in civil circulation. Such specific of professional reputation is caused by the fact that it is either law and economic category at up-to-date conditions. It is proved that present mechanism of involving professional reputation in economical life of society determines the necessity of its law regulation principles changing.

Ключевые слова: деловая репутация, нематериальное благо, нематериальный актив, интеллектуальная собственность, правовая природа, объекты гражданских прав.

Key words: Professional reputation, non-material value, intangible asset, intellectual property, law nature, objects of civil rights.

Деловая репутация законодательно отнесена к нематериальным благам. Вместе с тем, ряд существенных особенностей выделяет деловую репутацию из общей,

достаточно однородной системы нематериальных благ.

Термин «деловая репутация» является относительно новым для российского законодательства, которое не содержит его определения. В юридической литературе не сложилось единого мнения о понятии деловой репутации.

Изучение различных научных подходов [1, с. 18; 2, с. 5; 3, с. 11; 4, с. 6; 5, с. 45], а также ряда нормативных положений позволяет понимать под деловой репутацией общественную оценку совокупности деловых качеств и показателей ведения предпринимательской деятельности коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, влияющую (способную повлиять) на участие этих организаций в общественных отношениях и их социальное, в т.ч. имущественное, положение.

Как следует из данного определения, деловая репутация возникает исключительно в предпринимательской сфере и может принадлежать только коммерческим юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. В данном контексте понятие «деловая репутация» не совпадает с понятием «профессиональная репутация», которое характеризует общественную оценку профессиональных качеств и навыков физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, в сфере их трудовой деятельности.

Современное гражданское законодательство, как следует из анализа п. 1 ст. 150 ГК РФ, не проводит подобного различия, указывая на принадлежность «деловой репутации» наравне с другими нематериальными благами гражданину, под которым в контексте названной нормы права следует понимать физическое лицо. На наш взгляд, данная позиция является необоснованной по следующим основаниям.

Профессиональная репутация физических лиц является, наряду с честью, достоинством и т.п., одним из нематериальных благ. Она обладает в полной мере выделяемыми в цивилистической теории признаками нематериальных благ, которые качественно отличают их от других объектов гражданских прав. В частности, она имеет нематериальное содержание, неразрывно связана с физическим лицом – её носителем, неотчуждаема и непередаваема третьим лицам и т.п.

Деловая же репутация в значении, раскрытом выше, данными признаками не обладает.

Так, традиционной характеристикой нематериальных благ является их нематериальное содержание, проявляющееся в том, что они, по общему правилу лишены экономических свойств, не могут быть подвержены точной денежной оценке, пользование ими происходит на безвозмездной основе и не сопровождается эквивалентными имущественными обязанностями других лиц [1, с. 25].

Деловая репутация не имеет указанных характеристик. Её специфика заключается в том, что она является вполне реальной частью активов организации, наравне, например, с основными средствами или дебиторской задолженностью.

Учёт деловой репутации в организациях ведётся в составе общего учёта нематериальных активов, которые являются составной частью внеоборотных активов организации. Под нематериальными активами понимаются активы, имеющие стоимость, но при этом не имеющие натуральной вещественной формы, не являющиеся физическими объектами. Согласно Международному стандарту финансовой отчетности (далее – МСФО) № 38 «Нематериальные активы» актив относится к нематериальным, если это идентифицируемый неденежный актив, не имеющий физической формы, служащий для производства товаров или оказания услуг, сдачи в аренду другим организациям. А МСФО 3 относит к важнейшим признакам нематериального актива возможность его отделения или разделения, а также возможность его продажи, сдачи в аренду, обмена, передачи другой организации вместе с контрактом либо обязательством или отдельно от него.

Учёт нематериальных активов регламентируется Положением по бухгалтерскому учёту «Учёт нематериальных активов», утверждённым Приказом Министерства финансов РФ от 27.12.2007 г. (ПБУ 14/2007) [7]. Согласно п. 4 данного нормативного акта в составе нематериальных активов организации учитывается также деловая репутация, vznikшая в связи с приобретением предприятия как имущественного комплекса (в целом или его части).

В имущественном аспекте особенно ярко проявляется ещё одна особенность деловой репутации – её способность быть и положительной, и отрицательной.

Положительная деловая репутация рассматривается как надбавка к цене, уплачиваемая покупателем в ожидании будущих экономических выгод в связи с приобретенными неидентифицируемыми активами. Это часть рыночной стоимости органи-

зации, которая формируется посредством представления о ней как о субъекте экономической деятельности в конкретных экономических условиях.

Расходы на продвижение положительной репутации, как правило, закладывают в цену товара, увеличивая её. Во многих случаях такие инвестиции оказываются высокорентабельными – платежеспособность потребителей позволяет организациям оплачивать «цену репутации» товара в обмен на получение субъективного ощущения относительной статусности потребления и принадлежности к определенному социальному слою.

С этой точки зрения положительную деловую репутацию можно считать суммой конкурентных преимуществ, создающих дополнительную добавленную стоимость за счёт стимулирования благоприятной реакции соответствующих целевых аудиторий потребителей [8, с.134].

Отрицательной деловой репутацией считается часть рыночной стоимости организации в виде скидки с цены для покупателя. Иными словами, это снижение продажной цены организации в связи с тем, что на момент продажи она по разным причинам не имеет прибыли.

Другим признаком нематериальных благ является неотделимость от личности их носителя, предопределяющая их неотчуждаемость и непередаваемость. Данный признак также не присущ деловой репутации. Как было отмечено ранее, деловая репутация является нематериальным активом организаций, который, как и любой другой актив предприятия, подвергающийся бухгалтерскому учёту, может быть передан третьим лицам. Более того, в определённых случаях данный актив предназначен именно для участия в гражданском обороте. Это подтверждается и анализом ряда положений гражданского законодательства.

Так, согласно п.2 ст. 1027 ГК РФ, договор коммерческой концессии предусматривает использование комплекса исключительных прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в определенном объеме ... с указанием или без указания территории использования применительно к определенной сфере предпринимательской деятельности.

Данная норма права даёт основание полагать, что деловая репутация является отчуждаемой и может быть передана от одного лица к другому по гражданско-правовому договору, причём для использования в коммерческих целях.

Отсутствие у деловой репутации юридического лица или индивидуального предпринимателя как нематериального блага свойства неотделимости, а следовательно, неотчуждаемости и непередаваемости другим лицам подтверждает и анализ п. 1 ст. 1042 ГК РФ, посвященной договору простого товарищества. Так, вкладом товарища признается все то, что он вносит в общее дело, в том числе деньги, иное имущество, профессиональные и иные знания, навыки и умения, а также деловую репутацию и деловые связи.

Более того, согласно п. 2 ст. 1042 ГК РФ, денежная оценка вклада товарища производится по соглашению между товарищами. Следовательно, возможно не только внести свою деловую репутацию как вклад, но и произвести ее денежную оценку.

Допустимость денежной оценки деловой репутации прямо предусмотрена ПБУ 14/2007, в котором не только допускается возможность оценки деловой репутации организации, но и закрепляется метод такой оценки, заключающийся в бухгалтерских расчётах завышения цены организации по отношению к стоимости всех активов по балансу предприятия. Кроме того, подсчитываются расходы на поддержание деловой репутации.

Проведённый нами анализ свидетельствует о необоснованности законодательного отнесения деловой репутации к нематериальным благам, поскольку она не обладает их конституирующими признаками – неимущественным содержанием, неотчуждаемостью и непередаваемостью иным лицам. Содержание различных правовых норм, регулирующих отношения по поводу деловой репутации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, свидетельствует об обратном – деловая репутация, официально регламентируемая как нематериальный актив организации, учитывается в составе её имущества, подлежит передаче и оценке.

Указанная правовая природа деловой репутации обусловлена тем, что в современных условиях она является одновременно правовым и экономическим понятием. При этом в экономическом смысле под деловой репутацией понимают оценку организации со стороны ее смежников, контрагентов, потребителей, учитываемую в условиях хозяйствования [9, с. 6].

В современной экономической теории [10,11,12,13 и др.] преобладает мнение, что по мере того, как рост и успех организаций все больше зависит от накапливаемых ими знаний, их стоимость

обуславливается не столько величиной их материальных активов, сколько запасом нематериальных, в том числе интеллектуальных благ-ресурсов.

В составе ресурсов развития организации структурируются не только традиционные, характерные для доиндустриальных и индустриальных обществ материальные блага-ресурсы, но и новые, связанные с развитием постиндустриальной экономики, обладающие возрастающей предельной полезностью нематериальные блага-ресурсы, в том числе и деловая репутация, конечным результатом вовлечения которых в производственный цикл является повышение конкурентоспособности организации.

Значимость нематериальных активов для стабильного, конкурентоспособного развития современной экономики фактически общепризнана. От рационального управления портфелем нематериальных активов зависит и устойчивость развития, и эффективность предпринимательской деятельности. Характер экономической политики во многом определяется тем, какие элементы нематериальных активов становятся объектами ее приложения.

Деловая репутация конкретной организации является её характеристикой в хозяйственном обороте. Для многих организаций деловая репутация - наиболее значимый актив, которому не присущи идентифицируемость и обособленность. Это обусловлено тем, что всё более значимым критерием

выбора на рынке становится мнение потребителей о степени общественного признания конкретного производителя товара.

Сегодня ни одна организация, заинтересованная в создании добавленной стоимости, не может игнорировать важность стратегии повышения деловой репутации. Это обусловлено тем, что сильная, положительная репутация [13, с. 7]:

- привлекает заинтересованные стороны – персонал, клиентов, поставщиков и инвесторов;
- помогает сохранить персонал, клиентов, поставщиков и инвесторов;
- делает все заинтересованные стороны более снисходительными;
- позволяет поддерживать более высокую маржу;
- поощряет служащих к большему усердию в работе;
- поддерживает стоимость акций;
- расширяет стратегические возможности (например, стратегии объединений для совместной защиты от конкурентов);
- помогает влиять на правительство и средства массовой информации;
- закладывает основы конкурентных преимуществ.

Кроме того, безупречная деловая репутация оказывает непосредственное положительное воздействие как на общее развитие компании, так и на её отношения с партнёрами, клиентами и т.п., что наглядно иллюстрирует приводимая ниже таблица.

Плюсы безупречной деловой репутации

Для компании	Для партнеров	Для потребителей
Возможность удержаться на рынке	Гарантия выполнения деловых обязательств	Лояльность к товарам и услугам компании
Увеличение отдачи от торговых операций	Постоянство и эффективность контрактов с поставщиками и рекламными агентами	Сокращение риска при приобретении товаров и услуг компании
Лояльность потребителей к товарам / услугам, а также к рекламе компании	Гарантия надежности заключенных сделок	Сокращение времени на поиск товаров и услуг
Рост капитализации и расширение возможностей привлечения инвестиционных ресурсов	Заимствование лучшего опыта у компании с безупречной деловой репутацией	Получение информации из открытых источников
Привлечение квалифицированных работников	Расширение возможностей в привлечении ресурсов	Популяризация продаваемых товаров и оказываемых услуг

Организации, осознавая важную роль своей деловой репутации в максимизации прибыли, заинтересованы в её поддержании и укреплении. Для этих целей, в частности, ими проводятся многочисленные рекламные кампании, благотворительные акции, развиваются и поддерживаются связи с общественностью и т.п.

На формирование деловой репутации оказывают влияние приоритеты стратегии развития организации, личность и деловые качества руководителя, динамика финансовых показателей, качество продукции и соотношение цены и качества, доступность информации об организации, отношения с партнерами и сотрудниками организации, эмоциональная привлекательность и социальная ответственность организации.

В настоящее время подавляющее большинство организаций осознают важность такого нематериального актива, как деловая репутация для успешного ведения своей деятельности. Об этом, в частности, говорит тот факт, что организации учитывают не только наличие положительной или отрицательной деловой репутации, но и риск её потери. Данный риск обычно связан либо с недооценкой деловой репутации со стороны управляющих органов организации, либо с ошибками в построении коммуникаций.

На основе выявления существующего репутационного риска, причин и условий, способствующих его появлению, разрабатывается политика, направленная на его минимизацию, которая является составной частью такой подсистемы управления организацией, как репутационный менеджмент – комплекс последовательно осуществляемых мер по формированию, поддержке и защите деловой репутации, базирующийся на реальных достижениях организации и направленный на её перспективное развитие.

С учётом того, что правовая природа деловой репутации наиболее ясно проявляется в её признании нематериальным активом организации, следует обратить особое внимание на соотношение таких понятий как «нематериальные активы», «интеллектуальный капитал» и «интеллектуальная собственность». Являясь нематериальными характеристиками активов предприятия, данные понятия неравнозначны. Так, интеллектуальный капитал является наиболее широкой характеристикой и инкорпорирует нематериальные активы организации, в том числе интеллектуальную собственность [14, с. 111].

Не все элементы интеллектуального капитала являются нематериальными активами. В частности, к таковым не относятся списки клиентов, доля рынка, права на сбыт, лояльность клиентов и т.п. Равно и не все нематериальные активы являются интеллектуальной собственностью. Таким активом и является деловая репутация, поскольку, все нематериальные активы, кроме неё (патенты, лицензии и др.) относятся именно к интеллектуальной собственности.

Рассматривая позиции известных специалистов в области нематериального (интеллектуального) капитала, следует выделить такие его составляющие, как рыночные активы, интеллектуальную собственность как актив, человеческие активы, инфраструктурные активы [17, с. 31, 193].

Данная классификация четко разделяет активы, имеющие ярко выраженную рыночную ориентацию, прежде всего деловую репутацию, и активы, являющиеся результатом высококвалифицированного интеллектуального труда – интеллектуальную собственность.

Рыночные активы (в частности, деловая репутация) – это тот потенциал, который обеспечивается нематериальными активами, связанными с рыночными операциями. Они дают компании преимущество во внешней среде, поскольку обеспечивают осведомленность покупателей об отличительных особенностях предприятия и характере его деятельности.

В данном контексте проявляется особая природа деловой репутации, которая, наряду с объектами интеллектуальной собственности, является не только правовым, но и экономическим понятием.

Более того, деловая репутация является единственным элементом интеллектуального капитала, который, будучи нематериальным активом, не относится к объектам интеллектуальной собственности. Поэтому, в частности, показатель строки 030, по которой в бухгалтерском балансе учитывается деловая репутация, не формирует показатель строки 010 «Объекты интеллектуальной собственности (исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности)».

При этом объекты интеллектуальной собственности законодательно выделяются как самостоятельный объект гражданских прав и их существенные характеристики определяют участие этих объектов в экономическом обороте.

Предпринятое нами в настоящей статье исследование позволяет сделать следующие выводы.

Имея нематериальную природу, деловая репутация признаётся объектом гражданских прав через понятие нематериальных благ. Однако, с другой стороны, системообразующие признаки нематериальных благ не распространяются в полной мере на деловую репутацию и не являются основанием для её учёта в качестве нематериального актива. Специфика деловой репутации как симбиоз её имущественных и неимущественных характеристик определяет её экономическую ценность, а также важную роль в развитии бизнеса и необходимость полноценного включения в систему финансового учёта.

Особенности деловой репутации как объекта гражданских прав обуславливают необходимость её дальнейшего теоретического исследования, в т.ч. установления её места в системе объектов гражданских прав.

Литература

1. Малеина М.Н. Защита чести, достоинства, деловой репутации предпринимателя // Законодательство и экономика. 1993. № 24.
2. Грось Л. Защита деловой репутации // Хозяйство и право. 2003. № 12.

3. Анисимов А.Л. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации по законодательству РФ. М., 2001.
4. Иваненко Ю.Г. Деловая репутация юридических лиц и ее правовая защита // Законодательство. 2000. № 10.
5. Кислов Д.В. Как продать или купить бизнес. М., 2008.
6. Малеина М.Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан. М., 1991 г.
7. Российская газета, 2008. 2 февраля.
8. Гапоненко А.Л., Орлова Т.М. Управление знаниями. Как превратить знания в капитал. М., 2008.
9. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2007.
10. Сакайя Т. Стоимость, создаваемая знаниями, или история будущего // Новая индустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999.
11. Янсен Ф. Эпоха инноваций: Пер. с англ. М., 2002.
12. Аксенов А.П. Нематериальные активы: структура, оценка, управление. М.; 2007.
13. Заман А. Репутационный риск: управление в целях создания стоимости / Пер. с англ. Ю. Кострубова. М., 2008.
14. Брукнинг Э. Интеллектуальный капитал. СПб., 2001.

УДК 340.130

Костенко В.В.

ПОНЯТИЕ «ИННОВАЦИИ», «ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В статье предпринята попытка анализа феномена инновации, инновационной деятельности в законодательстве Российской Федерации, выявления правовых проблем их нормативного закрепления, выработки единых однозначных, верных определений понятий «инновации», «инновационная деятельность», «инновационная продукция» с целью совершенствования российской правовой базы в данной области.

The aim of this article is to analyze the phenomenon of innovation, innovative activities in the legislation of the Russian Federation, singling out the legal problems and their regulatory consolidation, working out unambiguous, correct definitions of «innovation», «innovative activities», «innovative products» aimed at improving of the Russian legal framework in this area.

Ключевые слова: инновации, инновационная деятельность, инновационная продукция, проблемы правового регулирования.

Key words: innovation, innovative activities, innovative products, problems of the legal regulation.

Главной проблемой в инновационной области, требующей пристального исследования, является отсутствие четкого, однозначного понятийного аппарата как следствие абсентизма фундаментального системного федерального закона, посвященного

инновационной деятельности. В связи с этим до недавнего времени не получали законодательного закрепления на федеральном уровне такие, в частности, понятия, как «инновации», «инновационная деятельность».

Факт придания особой роли инновациям подтверждается и тем, что одной из задач Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Правительством РФ в 2008 г., является перевод российской экономики от экспортно-сырьевой к инновационной модели. Концепцией предусмотрено повышение доли инновационного сектора в валовом внутреннем продукте с 10,9% в 2007 г. до 18% в 2020 г. [1, с. 5489]. М. Портер и С. Стерн считали, что «ни одна из развитых экономик не в состоянии поддерживать высокие зарплаты и жизненные стандарты и удерживаться на мировых рынках путем производства стандартной продукции стандартными же методами» [2, с. 3].

Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» ранее не содержал определения понятий «инновации», «инновационная деятельность» [3, с. 4137]. Ситуация в корне изменилась с вступлением в силу Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в июле 2011 года [4, с. 4602]. Подобный юридический факт представляется ошибочным в связи с необходимостью скорейшего принятия Федерального закона, полностью посвященного инновационной деятельности, содержащего весь понятийный аппарат в данной сфере. Вместо этого произошли сущностные изменения в структуре Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», ибо теперь преамбула данного закона дополнена правоотношениями по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности.

Таким образом, впервые категории «инновации», «инновационная деятельность» наполнились понятийным содержанием, в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике». Согласно этому закону под инновациями следует понимать введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. Очевидно, что понятие «инновации» в тексте закона относительно понятия «инновационная деятельность», «инновационный проект» является исходным. Таким образом, принимая во внимание данное определение, к инновации следует относить уже введенный в употребление продукт, процесс и т.д. Из этого вытекает, что под данное определе-

ние не подпадает продукт, процесс, метод, находящийся на стадиях исследований, разработок, а следовательно правовое регулирование в области инновационной деятельности не распространяется на деятельность по выполнению и обслуживанию научно-исследовательских, проектных, изыскательских, опытно-конструкторских и технологических работ, направленных на создание новой или усовершенствованной продукции (работы, услуги), нового или усовершенствованного технологического процесса, что является недопустимым.

Под инновационной деятельностью закон понимает деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленную на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности. Исходя из смысла статьи 2 закона следует отличать инновационную деятельность от деятельности научной, а также научно-технической. То есть внесенные изменения резко разграничили эти виды деятельности. Но насколько это оправданно? Кажется, что изменения этой статьи были вызваны к жизни определением категории «научно-производственный комплекс», входящей в определение понятия «наукоград» [5, с. 1750]. Теперь по одну сторону баррикады оказались научная и (или) научно-техническая деятельность, а по другую – инновационная. Из определения государственной научно-технической политики и сопоставления ее с остальными понятиями, становится очевидным, что она не охватывает инновационную деятельность. При этом внесенные изменения не прописали в данном законе государственную инновационную политику. В результате из круга субъектов инновационной деятельности закон автоматически необоснованно вычеркнул субъекты научной и (или) научно-технической деятельности (глава II закона). Таким образом, в отношении инновационной деятельности не могут применяться и главы III, IV Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» [6, с. 4137]. И это несмотря на то, что в соответствии с данным законом в качестве двух из основных принципов государственной научно-технической политики выступают: стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот; развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности посредством создания системы государственных научных центров и других структур.

А одним из полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области формирования и реализации государственной научно-технической политики является содействие развитию инновационной деятельности субъектов Российской Федерации. Надо полагать, что Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» породил больше вопросов и проблем, чем внес ясности, отодвинул в роль самой инновационной деятельности на второй план [7, с. 4602].

И опять-таки, обозначенный закон не включает в содержание категории «инновационная деятельность» деятельность исследовательскую. Отсутствие данной формулировки не позволяет инновационному центру «Сколково» подпасть под действие данного Федерального закона, ибо очевидно – приведенный перечень видов деятельности является исчерпывающим. А также остается открытым вопрос относительно результатов интеллектуальной деятельности. Закон употребляет конструкцию «результат интеллектуальной деятельности» только в составе термина «научная и (или) научно-техническая продукция», из чего закономерно вытекает неполнота регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Далее, согласно закону инновационный проект рассматривается как комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов, а инновационная инфраструктура представляет собой совокупность организаций, способствующих реализации инновационных проектов, включая предоставление управленческих, материально-технических, финансовых, информационных, кадровых, консультационных и организационных услуг. При этом буквальное толкование определения инновационного проекта, полярно разделяет термины «инновации» и «научные и (или) научно-технические результаты», что дополнительно подтверждается формулировкой дефиниции «коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов». А фраза «по осуществлению инноваций» вообще построена с нарушением приемов логики. Представляется, что в данном случае было бы более уместно использовать слово «реализация» либо дать в законе определение словосочетания «осуществление инноваций» ниже, под дефиницией «инновационный

проект». Следствием погрешностей инновационной терминологии может стать то, что понятийный аппарат федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации (сегодня в порядке опережающего регулирования в 54 субъектах Российской Федерации приняты законы об инновационной деятельности) пойдет в разрез друг с другом, что непозволительно с правовой точки зрения, так как в соответствии с Конституцией РФ законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. Подобное опережающее регулирование нередко приводит к фактам неоправданного вторжения субъектов Федерации в компетенцию федерального уровня, неопределенности и противоречивости отдельных норм регионального законодательства.

В действующем Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» законодатель использовал узкую трактовку понятия «инновация». Базисность и первичность понятия «инновации» по отношению к другим терминам и отсылочный характер категории «инновационная деятельность» определил узкую направленность последней (использован узкий подход) – реализация мероприятий по осуществлению введенного в употребление нового или значительно-улучшенного товара, работы, нового метода продаж... Но ведь инновационная деятельность в предпринимательстве имеет свои стадии, такие как исследование и разработки, передачу в производство и лишь потом – реализацию инноваций. Данная терминология не позволяет распространять правовое регулирование в инновационной области на стадии, предшествующие реализации инноваций. При таком толковании текста закона научно-техническая деятельность предшествует инновационной деятельности, а это влечет разбиение правового регулирования правоотношений в инновационной сфере и правоотношений в научной, научно-технической, и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» это подтверждает.

Между тем полезен опыт международного законодательства в инновационной области, в частности Модельный закон об инновационной деятельности, принятый на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, носящий рекомендательный характер [8, с. 371 - 427]. Указанный закон призван служить основой для разработки специальных законодательных и нормативно-правовых актов государств-участников СНГ, регулирующих

отношения в сфере инновационной деятельности, а также для гармонизации национального законодательства и нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности в государствах-участниках СНГ. Модельный закон не употребляет понятие «инновация» как таковое, а вместо этого различает две дефиниции: «инновационный продукт – (нововведение, инновация)» и «новация (новшество)», при этом недостатком характеристики последнего термина видится отнесение его к объекту лишь гражданско-правовых отношений, ведь инновационная деятельность принадлежит к предпринимательскому праву, что аргументирует предмет данной отрасли права – имущественно-управленческие (регулятивные) отношения, и метод координации (согласование, предписание, рекомендации). Отрадно, что в Модельном законе используется широкий подход при раскрытии категории «инновационная деятельность». В ее содержание указанный закон ввел такие виды деятельности, как, например, изобретательская и рационализаторская деятельность, связанная с созданием новшеств, улучшением потребительских свойств и технических характеристик товаров (услуг) и (или) способов (технологий) их производства; патентоведческие исследования, оценочная деятельность и экспертиза, выполнение иных работ и услуг, связанных с коммерциализацией интеллектуальной собственности и передачей технологий; информационное и консультационное обслуживание, подготовка кадров и персонала для обеспечения инновационной деятельности; и др.

Родоначальник теории инноваций Йозеф Шумпетер в книге «Деловые циклы», изданной еще в 1939 году, обозначил инновацию как новую комбинацию факторов производства, посредством которой преодолевается существующее положение дел [9, с. 95]. В современной научной литературе инновации в сфере предпринимательства – это продукты научно-технической и иной творческой деятельности, обладающие характеристиками новизны и возможности коммерциализации с целью получения предпринимательского дохода. А инновационная деятельность в сфере предпринимательства – это деятельность по разработке, внедрению, производству и коммерческой реализации инноваций, а также товаров и услуг, произведенных с их использованием [10, с. 580]. Действительно, важнейшими признаками инновации является ее новизна и возможность коммерциализации, а инновационная деятельность должна иметь широкий подход, включающий все стадии данной деятельности от разра-

ботки до реализации инноваций. В противном случае (имея в виду узкий подход) мы необоснованно вычеркнем из круга инновационных правоотношений, к примеру, договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной и (или) научно-технической продукции, оказание научных, научно-технических, инженерно-консультационных и иных услуг, договоры на выполнение НИОКР и др.

Смежной с проблемой определения «инновации» является проблема отсутствия в понятийном аппарате российского федерального законодательства категории «инновационная продукция» и необходимость разграничения указанных феноменов. Соответственно, рационально установить и раскрыть в федеральном законе, посвященном инновационной деятельности, понятие «инновационная продукция», под которой следует понимать товар, работу, услугу, способ производства (технология), полученный на основе инноваций, готовый к коммерциализации, обладающий потребительской ценностью, конкурентоспособностью, приобретаемый потребителями, для нужд как связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, так и личных, семейных, домашних; а также государственными и муниципальными заказчиками для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Размежевание данных дефиниций принципиально важно с точки зрения предпринимательского права (что объясняется сложностью его предмета) в связи с тем, что инновации в практическом смысле присущи внутривладельческим отношениям, в то время как инновационная продукция – горизонтальным (товарно-денежным), вместе с тем все они ощущают на себе третий – управленческий – элемент (регулятивный).

Проведя анализ, представляется целесообразным определить в качестве инновации результат интеллектуальной деятельности (продукт, способ, устройство, метод), обладающий критерием принципиальной новизны и способности к коммерциализации. При этом разумно во избежание неоднозначности понимания раскрыть и охарактеризовать каждый признак данной юридической конструкции:

1) принципиальная новизна – обладание новыми качествами, свойствами и иными отличительными от существующих аналогов признаками. Общеизвестно, что «новизна» части четвертой ГК РФ построена по модели мировой новизны, соответственно, в отношении понятия инновации логично придерживаться указанной модели. Причем

в тех конкретных случаях, когда законом описывается суть категории новизны, надлежит исходить из специальной нормы: критерий новизны устанавливается в части четвертой ГК РФ относительно изобретений, промышленных образцов, полезных моделей, селекционных достижений;

2) интеллектуальная деятельность включает в себя научную - исследовательскую, научно-техническую деятельность, экспериментальные разработки и др. Что идет в разрез с творческой деятельностью в целях сужения круга явлений подпадания под «инновации», в связи с широтой понятия творческой деятельности по сравнению с интеллектуальной, ибо содержание первого также включает в себя, в частности, подборку или расположение произведений (согласно Конституции РФ каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества). С другой стороны, в большинстве случаев, творческая деятельность отождествляется с категорией новизны, но ведь ее результат редко является совершенно уникальным, оригинальным. В противовес данной ассоциации показательно требование проявления творчества относительно условия патентоспособности изобретения – изобретательский уровень, а не условия патентоспособности – новизна. А поэтому, рационально, и обосновано употребление терминологии результат именно интеллектуальной деятельности;

3) коммерциализация – деятельность по вовлечению в экономический оборот инноваций с целью получения прибыли посредством удовлетворения общественных интересов (проблема состоит в отсутствии раскрытия данного термина законодательством, хотя Федеральный закон РФ от 21 июля 2011 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» дал понятие коммерциализации, но в отношении научных и (или) научно-технических результатов.

А инновационную деятельность целесообразно определить как деятельность по исследованию и разработке, трансферте в производство и новые технологии, коммерциализации инноваций, а также инновационной продукции, произведенной с их использованием.

Содержание данных понятий отличается оптимальной емкостью, компактностью формулировок, а также максимальной экономичностью. Модернизация экономики, формирование и функционирование эффективной национальной инновационной

системы в полной мере должно быть обеспечено соответствующей правовой базой [11, с. 13]. Отсутствие федерального закона, ориентированного на решение ключевых проблем в части формирования единой терминологии, определяющего все дефиниции в инновационной сфере и устраняющего существующие пробелы и противоречия, является сдерживающим фактором всего инновационного процесса.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47.
2. Porter M. E., Stern S. The new challenge to America's prosperity: Findings from the Innovation Index. Washington. 1999.
3. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О науке и государственной научно-технической политике» // «Собрание законодательства РФ». 26.08.1996. № 35.
4. Федеральный закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // «Собрание законодательства РФ». 25.07.2011. № 30 (ч. 1).
5. Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О статусе наукограда Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 12.04.1999. №15.
6. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О науке и государственной научно-технической политике» // «Собрание законодательства РФ». 26.08.1996. № 35.
7. Федеральный закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // «Собрание законодательства РФ». 25.07.2011. № 30 (ч. 1).
8. «Модельный закон об инновационной деятельности» (Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением 27-16 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. N 39 (часть 2).
9. Schumpeter I. A. *Konjunkturzyklen*. Bd. 1. Gottingen. 1961.
10. Зинченко С.А., Колесник Г.И. Предпринимательское (хозяйственное) право // М., 2011.
11. Инновационные регионы. Справочный бюллетень. Вып. 1. М., 2010.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО, КОНСТИТУЦИОННОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 347.73

Мирошник С.В.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Гармоничное сочетание публичных, государственных и частных интересов является стержневой основой налогового права как правового образования, базирующегося на признании и закреплении общечеловеческих ценностей. Создание налогового законодательства, отвечающего одновременно интересам каждого гражданина, всего общества и государства, - важнейшая задача законодателя.

Annotation: the harmonious combination of public, state and private interests is a rod basis of the tax right as the legal formation which are based on a recognition and fastening of universal values. Creation of the tax laws which are equitable simultaneously to interests of each citizen, all society and the state, - the major problem of the legislator.

Ключевые слова: *налоговое право, налоговое законодательство, мотивационное воздействие налогового права, модели правомерного поведения, налоговые стимулы, налогово-правовые ограничения.*

Key words: *the tax right, the tax laws, motivational influence of the tax right, model of lawful behavior, tax stimulus, nalogovo-legal restrictions.*

Категория «интерес» – одна из самых известных и фундаментальных, исследованием которой занимаются и философы, и психологи, и социологи. Каждую науку привлекает свой аспект интереса, обусловленный предметом и методом научного анализа.

С точки зрения психологии интерес является специфической направленностью личности, которая лишь опосредованно обусловлена осознанием ее общественных интересов. Интерес – это сосредоточенность на определенном предмете мыслей, вызывающая стремление ближе ознакомиться с ним, глубже в него проникнуть [1, с. 525].

Философия рассматривает интерес как общественное отношение, складывающееся между личностями по поводу предмета потребности. Интерес, с одной стороны, субъективен, поскольку его носителем является человек, с другой стороны, он объективен, так как создается экономическими отношениями людей [2, с. 260].

Многие мыслители прошлого и настоящего главными двигателями истории считали и считают потребности и интересы. С предельной ясностью писал об этом Гегель: «Ближайшее рассмотрение истории убеждает нас в том, что действия людей

вытекают из их потребностей, их страстей, их интересов, их характеров и способностей и притом таким образом, что побудительными мотивами в этой драме являются лишь эти потребности, страсти, интересы и лишь они играют главную роль. Конечно, там можно найти и общие цели, желание добра, благородную любовь к отечеству; но эти добродетели и это всеобщее играют ничтожную роль в отношении к миру и к тому, что в нем творится» [3, с. 73].

Общеизвестно, что потребности, осознанные интересы играют ключевую роль в процессе правового регулирования общественных отношений. Человек не может существовать без потребностей, поскольку любая потребность – это необходимая и противоречивая его связь с окружающим миром. Интересы и потребности выступают как особые регуляторы поведения человека, заложенные в его природе.

К сожалению, теоретические основы данного вывода, сформулированные в разработанной еще Иерингом, Ф. Хеком юриспруденции интересов, оказались незаслуженно забытыми.

Между тем юриспруденция интересов является методологическим учением, позволяющим созда-

вать эффективные правовые конструкции как основу развития всей правовой системы государства.

Юриспруденция интересов разработала методы исследования интересов, конфликтов между ними. Основные положения юриспруденции интересов очень просты: «Право существует только для того, чтобы служить жизненным интересам, взвешивать и разграничивать человеческие интересы в отношении друг к другу. Исследование связей между установлениями права и состоянием интересов, исследование интересов есть основная задача юридической науки. Правовое установление не познано и не сформулировано, если не познан и не сформулирован интерес, являющийся его содержанием» [4, с. 317].

В последние годы в отечественной науке стали появляться исследования, посвященные изучению сущности интересов в праве.

Налоговое право как часть публичного права затрагивает как публичные, так и частные интересы. Как указал Конституционный Суд РФ, «налог - необходимое условие существования государства, поэтому обязанность платить налоги, закрепленная в статье 57 Конституции Российской Федерации, распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования государства. Налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью своего имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, и обязан регулярно перечислять эту сумму в пользу государства, так как иначе были бы нарушены права и охраняемые законом интересы других лиц, а также государства. Взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества, – оно представляет собой законное изъятие части имущества, вытекающее из конституционной публично-правовой обязанности».

В этой обязанности налогоплательщиков (в том числе граждан, занятых предпринимательской деятельностью с образованием юридического лица) воплощен публичный интерес всех членов общества. Поэтому государство вправе и обязано принимать меры по регулированию налоговых правоотношений в целях защиты прав и законных интересов не только налогоплательщиков, но и других членов общества» [5].

В юридической науке нет единого понимания категории «публичный интерес». Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес со-

циальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития» [6].

А.В. Кряжков понимает публичный интерес как «общественный интерес, признанный государством и урегулированный правом» [7, с. 92].

Таким образом, исследователи определяют категорию публичного интереса через общую категорию интереса и такой признак, как его государственное признание и юридическое регулирование. Но если государство делает все для того, чтобы не видеть общественных потребностей, разве от этого исчезают публичные интересы?

Весьма интересное определение публичного интереса сформулировано В.В. Болговой. По ее мнению, публичный интерес следует рассматривать «как позицию и линию поведения социальных субъектов в конкретной системе общественных отношений, отражающую уровень осознания ими характера и объема средств и методов, соответствующих праву, которые дают возможность должным образом реализовать потребности, общие для всех социальных субъектов» [8].

В.В. Болгова четко определила критерии формирования публичных интересов. «Необходимо исходить из того, что: 1) интерес как явление тесно связан с потребностями, специфика которых определяет, в конечном счете, содержание интереса; 2) в основе формирования публичного интереса лежат потребности, осознаваемые как собственные всеми субъектами (и людьми, и государством, и обществом). Именно масштаб потребности делает интерес публичным; 3) средства удовлетворения таких всеобщих потребностей должны быть правовыми и предполагать в целом построение правопорядка» [8].

Думается, что во многом сущность категории «публичный интерес» зависит от соотношения государства и общества. Если мы будем рассматривать государство как политическую организацию общества, созданную для обеспечения его благосостояния и эффективного поступательного развития, то категорий публичного интереса приобретет совершенно иной смысл.

На наш взгляд, публичный интерес представляет собой выработанное на основе сложившейся в обществе меры свободы, справедливости, равенства, ответственности состояние неудовлетворенности социальной общности, разрешение которого в юридическом порядке обеспечит данной социальной общности ее дальнейшее поступательное развитие.

Мы категорически возражаем против того, что публичные интересы всегда выражаются в юридических нормах. В то же время полностью согласны с мнением А.В. Кряжкова о том, что конструкция «государственные и общественные интересы» весьма неудачная.

Действительно, создается впечатление резкого противопоставления общества и государства. Термин «общественный интерес» имеет какой-то пренебрежительный характер, обусловленный прошлым огосударствлением.

Поэтому, на наш взгляд, лучше вообще отказаться от данного термина, заменив его на более четкий – публичный интерес. Категория «публичный интерес» позволяет еще раз подчеркнуть вторичный характер государственной власти, вспомнить о том, что единственным источником власти является многонациональный народ.

Абсолютно права В.В. Болгова, утверждающая, что:

– «значение для идентификации интереса как публичного имеет сфера, в которой формируются потребности, общие для всех социальных субъектов;

– публичный интерес по своей природе может быть охарактеризован как усредненная общность интересов различных субъектов, выражающаяся в совпадении базы формирования интереса – потребностей. При этом «источниками» формирования подобного конгломерата потребностей может быть и личная, и общественная, и государственная сфера, то есть весь спектр социальных субъектов;

– общая база интереса порождает феномен совместных интересов различных социальных субъектов, выступающий ключевой характеристикой публичного интереса;

– средства удовлетворения и реализации совместных интересов должны быть правовыми и предполагать в целом построение «правопорядка»[8].

В юридической науке исследуется еще одно сходное на первый взгляд явление – государственный интерес. Определение государственного интереса будет во многом зависеть от понимания самого государства. Если мы вспомним слова известного русского юриста И.А. Ильина, то государственный интерес будет представлять собой интересы правящей элиты.

Любое современное государство сегодня представляет собой единство частных и доминирующих общечеловеческих начал. Поэтому в деятельности

органов государственной власти под крышей государственных интересов мы найдем удовлетворение как публичных интересов, так и интересов отдельных социальных групп, государств, международных организаций. Безусловно, полное совпадение публичных и государственных интересов – идеал, как и правовое государство, но идеал вполне достижимый.

Как же определить один из основных критериев качества налоговых законов – разумное сочетание публичных и частных интересов? Думается, что данный вопрос следует расширить, речь должна идти о гармонии государственного, публичного и частного интересов.

Интерес всегда субъективен, т.е. абстрактных интересов не бывает. «Интерес есть категория, характеризующая развитие субъекта»[9, с.270]. Следовательно, при разработке и оценке законопроекта необходимо учитывать, что интересы налогоплательщиков представляют категорию, которая связывает их жизненный статус с объективными возможностями самовыражения, саморазвития.

Если норма отражает интересы абсолютного большинства, то процесс ее реализации осуществляется в целом бесконфликтно, поскольку она опирается на достаточно сильную психологическую и социальную мотивацию. «За каждой социальной нормой стоят и действуют преобразованные в известной мере интересы и потребности, они-то и придают актам реализации нормы общественный смысл и направленность»[9, с.266].

Налогоплательщики поступают правомерно, потому что интересы, которые отражаются в нормах налогового законодательства, совпадают с их собственными устремлениями.

Гармоничное сочетание публичных, государственных и частных интересов является стержневой основой налогового права как правового образования, базирующегося на признании и закреплении общечеловеческих ценностей.

Создание налогового законодательства, отвечающего одновременно интересам каждого гражданина, всего общества и государства, – важнейшая задача законодателя.

Роль налогового права в жизни общества меняется. На первый план выдвигается его стимулирующая роль, имеющая определенные особенности, связанные с предметом регулирования. Российские реформы, наблюдаемые кризисные явления говорят о том, что рыночная экономика настраивается слишком долго и самостоятельно не может справиться с

периодически возникающими негативными явлениями. Поэтому концепция проводимой реформы требует внесения серьезных изменений: усиления роли субъективного фактора, создания мощной системы налогово-правовых стимулов и ограничений.

Стимулирующая роль налогового права может быть усилена с помощью различных факторов, среди которых в первую очередь следует назвать учет интересов всех субъектов права. Еще древние отмечали: «Если физический мир подчинен закону движения, то мир духовный не менее подчинен закону интереса. На земле интерес есть всемогущий волшебник, изменяющий в глазах всех существ вид всякого предмета ... и ... честность, с точки зрения отдельного лица ... есть лишь привычка поступать так, как выгодно этому лицу» [10, с. 186]. «Интерес в праве является важнейшим правообразующим и правореализующим фактором. Вопрос в том, как право отражает весь спектр интересов общества, какие из них и как приобретают смысл нормативно-обязательной воли и веление власти» [11, с. 6].

Реален, полезен лишь тот нормативный правовой акт, который адекватно отражает интересы человека, общества, государства. Он создает необходимые условия для активной, целенаправленной деятельности.

Эффективным правовым средством, учитывающим интересы как государства, так и налогоплательщика является правовой стимул.

Правовой стимул в налоговом праве – это содержащиеся в разнообразных источниках права определенные средства воздействия на сознание и психику человека с целью усиления мотивации правомерного поведения.

Правовой стимул – это то, что порождает стремление, желание человека действовать правомерно и сверхправомерно.

Правовой стимул всегда содержит в себе награду – публично установленное материальное или духовное благо, имеющее существенную ценность для человека конкретной исторической эпохи.

Степень влияния или ценности наград зависит от содержания самой награды, природы и свойств самого человека, миропонимания, уровня правосознания. Поэтому, несомненно, был прав К. Менгер, который писал: «Характер благ не есть нечто присущее благам, не есть их свойство, но представляется нам просто, как отношение, в котором находятся некоторые предметы к человеку и с исчезновением которого они, разумеется, тотчас перестают быть благами» [12, с. 3].

Награда содержит в себе огромный потенциал, энергию, способную повлиять на сознание и волю как отдельного индивида, так и общества в целом. Именно поэтому награда, как элемент правового стимула, является важнейшим средством государственной политики, способным воздействовать на психику и сознание своих граждан. Это понимали еще в древности.

Так, в законах Ману, составленных в Древней Индии одной из брахманских школ в период между вторым веком до нашей эры и вторым веком нашей эры, отмечалось, что «действовать исключительно из-за желания наград не похвально, но независимо от такого желания нельзя найти в этом мире: на (этом) желании основано изучение Вед и исполнение действий, предписанных Ведой. Здесь (на земле) нет ни одного дела, которое было бы совершено человеком, свободным от желания награды; все, что ни делает (человек), есть следствие желания награды» [16, с. 27].

Правомерное поведение, складывающееся под воздействием правовых стимулов, как правило, является волевым и осознанным по своему характеру. В его основе лежит гармоничное сочетание публичных, частных и государственных интересов.

К правовым стимулам можно отнести государственные награды, вознаграждения, премии, продвижение по служебной лестнице, правовые льготы, гранты, поощрения. Конечно, далеко не все из них могут быть использованы при моделировании налогового законодательства. В первую очередь необходимо разработать систему мотивации для двух основных участников налоговых правоотношений – налогоплательщиков и налоговых органов.

История и практика налогообложения давно доказала, что существенное влияние на формирование правомерного поведения физических и юридических лиц – налогоплательщиков может оказать продуманная, научно обоснованная льготная политика.

Налоговая льгота – это вторичное, субсидиарное право на облегченные условия исполнения налоговой обязанности. Характер и содержание налоговых льгот напрямую зависят от сущности проводимой налоговой политики.

Налоговые льготы являются проверенным временем способом согласования интересов личности и государства, средством создания правового режима, гармонично сочетающего интересы всех участников налоговых отношений.

Сегодня, на наш взгляд, в целях повышения эффективности действия налоговых льгот необходимо:

– во-первых, еще и еще раз проанализировать положения НК РФ, провести «генеральную инвентаризацию» налоговых льгот с целью их более четкого законодательного закрепления (судебная практика «перегружена» многочисленными спорами, предметом которых являются льготы по различным налогам),

– во-вторых, мы должны перейти на принципиально новую методику предоставления налоговых льгот. Вместо традиционных налоговых льгот, нацеленных на поддержку вновь создаваемых организаций, необходимо научно разработать и закрепить налоговые льготы, предоставляемые как награды за достижение определенных финансовых показателей. Увеличение объемов производства, создание новых рабочих мест, освоение экологически чистых технологий и многое другое должно стимулироваться законодателем. Чем выше финансовые результаты деятельности, тем меньше должны быть суммы уплачиваемых налогов.

Вознаграждения, государственные награды, поощрения, продвижение по служебной лестнице – это правовые стимулы, составляющие основу системы мотивации налоговых органов. Бесспорно, она требует серьезного научного обоснования. Вознаграждения, выплачиваемые должностным лицам налоговых органов, должны быть ими заработаны, то есть зависеть от реального, своевременного, качественного исполнения возложенных на них обязанностей. Соответственно, необходимо разработать стройную систему оценки качества работы налоговых органов.

Существенное значение для построения гармоничных отношений в налоговой сфере будет иметь и реальное претворение в жизнь принципа прозрачности государственного бюджета, благодаря которому налогоплательщики смогут своевременно получать достоверную информацию об основных направлениях расходования собираемых с них налогов.

Процесс построения качественного налогового законодательства предполагает использование не только правовых стимулов, но и правовых ограничений. Являясь парными юридическими категориями, они не могут существовать друг без друга.

Правовое ограничение как институт налогового права представляет собой совокупность налогово-правовых норм, которые в целях построения право-

вого социального государства определяют границы правового поведения путем:

а) предоставления субъекту налогового права выбора единственного варианта поведения (законодательно ограничивая, таким образом, право выбора);

б) установления различных количественных пределов осуществления правомерного поведения в виде нормативного признания минимальных и максимальных размеров налоговых сроков, процентных соотношений и иных подобных характеристик правомерного поведения в сфере налогообложения.

Таким образом, правовые ограничения направлены на установление определенной количественной и качественной меры правомерного поведения субъектов налоговых правоотношений.

«Мотивационное воздействие права, – писал Л.И. Петражицкий, – состоит не только в вызове положительных импульсов того или иного поведения (положительная правовая мотивация), но и в устранении или предупреждении появления разных мотивов в пользу известного поведения, в устранении «искушений» и т.д. (отрицательная правовая мотивация). Разные виды мотивации комбинируются в праве друг с другом...» [14, с. 644].

Правовые ограничения ограничивают отрицательную активность при одновременном стимулировании положительной активности субъектов налогового права. Стимулирование одного субъекта предполагает соответствующее ограничение другого участника налогового правоотношения.

Правовые стимулы и ограничения могут взаимно «увеличивать» или, наоборот, «уменьшать» друг друга. Они внутренне диалектически связаны, тесно взаимодействуя между собой.

Правовые стимулы и правовые ограничения как нормы налогового права взаимодополняют и взаимообеспечивают действие друг друга в процессе правового регулирования налоговых отношений.

Налоговое право должно гибко реагировать на все изменения, происходящие в стране, и, подобно морской губке, все впитывать и принимать ту форму, которая наиболее рациональна и эффективна в каждый конкретный период времени. И сегодня как нельзя более актуально звучат слова Б.А. Кистяковского: «...еще громадное количество несомненных интересов, чрезвычайно важных для индивидуума, ждет своего формально-правового признания» [15, с. 524].

Именно интересы являются основой правового регулирования сферы налогообложения. Интересы

субъектов налоговых отношений, уровень экономического развития, накопленный опыт – все это можно назвать первичными (реальными) источниками права, выступающими движущей силой для вторичных (формально-юридических) источников права [16].

Литература

1. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. СПб., 1999.
2. Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. М., 1956. Т. 2.
3. Гегель Г.В. Ф. Философия очерков. М., 1993.
4. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.
6. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
7. Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10.
8. Болгова В.В. Публичное право: проблемы теории, методологии, практики. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Официальный сайт ВАК России.
9. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007.
10. Об уме. // Гельвеций К.А. Сочинения. М., 1974. Т. 1.
11. Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1.
12. Менгер К. Основания политической экономии / Пер. под ред. Орженцкого.
13. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права / Под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М., 2000. Т. 1.
14. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности: В 2 т. СПб., 1907. Т. 2.
15. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1915.
16. Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. М., 2006.

УДК 347.73

Рассыльников И.А.

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В статье рассмотрены основы правового регулирования бюджетной деятельности в современной Великобритании.

The article is about legal basis of budget activity in modern Great Britain.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное право, бюджетный процесс, Великобритания.

Key words: budget, budget law, budget process, Great Britain.

Великобританию можно считать родоначальницей бюджетного права и бюджетного процесса в его современном понимании. Для такого утверждения имеется ряд веских оснований. Именно в Великобритании происходит первое в истории легальное ограничение финансовых полномочий монарха, доселе неограниченных. Известно, что уже Великая Хартия Вольностей (Magna Carta) 1215 года ограничивала финансовые полномочия монарха в части введения новых налогов и податей [1]. В ходе дальнейших реформ британского парламентаризма Парламент (точнее, Палата Общин) добивается права устанавливать налоги и разрешать правительству заниматься их взиманием, а в первой

половине XVIII в., по выражению А.А. Алексева, центр тяжести финансовой власти, принадлежащей британскому Парламенту, перемещается из доходной части бюджета в его расходную часть [2, с.70]. По мнению К.С. Бельского, данный факт послужил толчком для дальнейшего развития бюджетного права не только в Великобритании, но и в других странах [3].

Вместе с тем правовое регулирование бюджетной деятельности в Великобритании в настоящее время далеко от идеала. Целью настоящей работы является рассмотрение специфических черт бюджетной деятельности Соединенного Королевства на современном этапе.

Специфика бюджетной деятельности в Великобритании обусловлена в настоящее время рядом факторов, к которым можно отнести: (1) форму правления; (2) отсутствие писаной конституции; (3) отрицание принципа единства бюджета; (4) частичное отрицание принципа ежегодности бюджета; (5) усиливающиеся процессы автономизации (деволюции). Рассмотрим каждый из этих факторов.

1. Форма правления

Великобритания сохраняет традиционную для себя форму конституционной монархии. Следствием этого является ситуация, при которой многие бюджетные полномочия формально принадлежат монарху (Короне – по британской легальной терминологии), но фактически реализуются иными органами публичной власти.

Наиболее отчетливо это прослеживается в рамках бюджетного процесса. Считается, что в Англии финансовая инициатива должна исходить от Короны, которая через правительство сообщает о финансовых потребностях Палате Общин. Палата Общин уполномочена изыскать и предоставить необходимые средства путем обеспечения получения соответствующих доходов государственной казной. До тех пор пока Корона не заявлено о необходимости изыскания средств, Палата Общин не вправе рассматривать бюджетные предложения правительства, касающиеся как государственных расходов, так и государственных доходов [4].

2. Отсутствие писаной конституции

Великобритания является одной из немногих стран, в которой отсутствует писаная конституция. В результате многие принципиальные положения, устанавливающие основы бюджетной деятельности, распределены по нормативным актам различной юридической силы, а иногда сохраняются лишь в обычаях. Такое положение вещей в высшей степени необычно для стран континентальной Европы, где многие положения, закрепляющие основы бюджетного процесса, закреплены на конституционном уровне [5].

Кроме того в Великобритании отсутствует единый акт, регулирующий бюджетную деятельность. В настоящее время нормы английского бюджетного права рассеяны по большому количеству актов. К основным из которых могут быть отнесены, прежде всего: Закон о консолидированном фонде (Consolidated Fund Act) 1816 года [6];. Акты о департаменте Казначейства и Аудита (Exchequer and

Audit Departments Acts) 1866 [7] и 1921 [8] годов; Акты о Парламенте (Parliament Acts) 1911 [9] и 1949 [10] годов; Акт о государственных заимствованиях (National Loans Act) 1968 года [11]; Акт о государственном аудите (National Audit Act) 1983 года [12]; Акт о комиссии по аудиту (Audit Commission Act) 1998 года [13]; Акт о правительственных ресурсах и счетах (Government Resources and Accounts Act) 2000 года [14] и ряд других нормативных актов.

Следствием такого положения вещей является ситуация, при которой важнейшие принципы бюджетного процесса оказываются рассредоточенными по различным нормативным актам, а некоторые принципы, которым в континентальной Европе придается важнейшее значение, вообще не отражены в действующем британском законодательстве и могут быть выведены путем толкования законодательства и анализа сложившейся практики.

3. Отрицание принципа единства бюджета

Принцип единства бюджета признается одним из базовых принципов бюджетной деятельности и бюджетного процесса во многих странах. Однако в Великобритании данный принцип фактически отрицается, причем как в материальном, так и в процессуальном смысле.

3.1. Отрицание материального единства бюджета

В Великобритании фактически отсутствует единый бюджетный фонд. Государственный бюджет Великобритании состоит из двух частей: Консолидированного фонда (Consolidated Fund), из которого финансируются текущие расходы государства, и Национального фонда займов (National Loans Fund), из которого предоставляются кредиты, в том числе на капитальные вложения государственным корпорациям и местным органам власти. При этом данные фонды взаимосвязаны: сумма профицита Консолидированного фонда перечисляется в Национальный фонд займов; дефицит Консолидированного фонда покрывается из средств Национального фонда займов [15, с.107].

3.2. Отрицание процессуального единства бюджета

В Великобритании отсутствует бюджетный процесс в привычном нам понимании как процедура принятия единого документа. Фактически британский бюджетный процесс включает в себя принятие двух документов: Билля о финансах (Finance Bill) и Билля об ассигнованиях (Appropriation Bill). Предметом Билля о финансах являются исключи-

тельно вопросы налогообложения и иных доходов государства в целом. Сама необходимость такого билля продиктована прежде всего спецификой налогового законодательства Великобритании. Ряд основных бюджетобразующих налогов Великобритании – прежде всего, налог на доходы физических лиц (income tax), налог на прибыли корпораций (corporation tax) и налог на добавленную стоимость (value added tax) – не имеют постоянного характера и должны ежегодно утверждаться Парламентом, чтобы органы исполнительной власти имели легальное основание для их сбора. Билль об ассигнованиях легализует бюджетные расходы, и именно он наиболее близок по своему содержанию к привычному нам закону о бюджете.

Правовой режим подготовки, принятия и исполнения этих биллей различен практически на каждой стадии бюджетного процесса.

Проекты Билля о финансах и Билля об ассигнованиях составляются Казначейством Ее Величества, которое отвечает за разработку и проведение политики в области экономики и публичных финансов [16]. Какие-либо конкретные сроки для составления проектов указанных биллей и внесения их в Парламент законодательно не установлены и оставлены на усмотрение Казначейства и Кабинета министров. Казначейство самостоятельно определяет состав получателей бюджетных средств, объем и направления их использования.

Рассмотрение указанных биллей в Палате Общин характеризуется тем, что Палата обладает различными полномочиями по их изменению. Так, если в отношении Билля о финансах Палата Общин обладает правом внесения поправок, то сколь-нибудь существенно изменять положения Билля об ассигнованиях, касающиеся правительственных расходов, Палата Общин, не вправе [17]. Сделать это палата может только путем вынесения вотума недоверия (vote of no-confidence) правительству. Однако в современных условиях такой вариант развития практически невозможен в силу ряда причин. Во-первых, Премьер-министр Великобритании является представителем партии большинства в Палате Общин, что само по себе минимизирует возможность разногласий по проекту бюджетных расходов. Во-вторых, исторически сложившийся институт «кнутов» (whips) в британском Парламенте в состоянии эффективно обеспечить необходимое голосование партии большинства по данному вопросу. В-третьих, Правило Палаты (Standing Order) № 48 (датируемое 11 июня 1713 года) гласит, что «Палата

не принимает к рассмотрению предложения по расходам на государственную деятельность, кроме тех, которые исходят от Короны» («the House will receive no petition for any sum relating to public service unless recommended from the Crown»)[18].

Утверждение финансовых биллей Палатой Лордов и подписание их Королевой имеет чисто формальное значение. Хотя М.М. Ковалевский в начале XX в. отмечал: «С XV века этого права [утверждение бюджета нижней палатой парламента. – И.Р.] держатся в Англии, и нет свободного конституционного государства в Европе и Америке, которое бы не признавало, что верхняя палата может только принять или отвергнуть целиком так называемый денежный билль, прошедший ранее через нижнюю палату, вносить же изменения в него она не может» [19, с.67], фактически такой подход был закреплен Актом о Парламенте 1911 года [20]. Акт 1911 года лишил Палату Лордов права вето в отношении любых публичных актов, одобренных Палатой Общин. Лорды сохранили за собой право задерживать одобрение денежных биллей (money bills) [21] на месяц и задерживать одобрение иных актов на два года. При этом право определять, какие акты относятся к денежным биллям, предоставлено спикеру Палаты Общин. В соответствии с §3 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года к каждому денежному биллю при отсылке в Палату Лордов и при представлении Ее Величеству на одобрение прилагается свидетельство за подписью спикера Палаты Общин, удостоверяющее, что это именно денежный билль [22].

Если такие акты не одобрены Палатой Лордов в течение месяца, они передаются на Королевскую Санкцию (Royal Assent), как это предусмотрено §1 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года [23]. Таким образом, верхняя палата британского парламента не обладает практически никакими возможностями влиять на содержание актов о финансах [24].

Аналогично, санкция монарха на финансовых биллях является формальностью, поскольку еще в 1689 году Билль о правах провозгласил верховенство британского Парламента над Королем.

Утвержденные финансовые билли именуются соответственно Акт о финансах и Акт об ассигнованиях. Порядок исполнения указанных актов также различен. Если в отношении исполнения Акта о финансах действуют общие правила британской правовой системы, то порядок исполнения Акта об ассигнованиях регулируется специальным законодательством. Основные положения, определяющие

порядок исполнения бюджета, содержатся в Акте 1866 года [25], но многие вопросы в этой области остаются в сфере дискреционных полномочий Казначейства.

В соответствии со ст.2 Акта 1866 г. в Великобритании установлена модель исполнения бюджета, отчасти напоминающая современную российскую концепцию казначейского исполнения бюджета. В английском бюджетном процессе участвуют главные и обычные распорядители бюджетных средств (principal accountants и subaccountants соответственно) с той разницей, что главные распорядители получают суммы непосредственно со счета Казначей (Her Majesty's Exchequer) в Банке Англии, а обычные распорядители получают средства путем авансовых платежей (by way of imprest) от главных распорядителей.

В соответствии со ст.11 Акта 1866 года в Великобритании был введен единый счет Казначейства в Банке Англии, по которому отражаются все операции с бюджетными доходами и расходами. Также в Банке Англии открываются счета всех главных распорядителей бюджетных средств; на эти счета по распоряжению Казначейства переводятся соответствующие суммы, при этом за Казначейством сохраняются полномочия по ограничению выплат с единого счета Казначейства.

Парламентский финансовый контроль в Великобритании также ориентирован прежде всего на исполнение Акта об ассигнованиях. Так, Акт о правительственных ресурсах и счетах 2000 года предусматривает две формы финансовых отчетов перед Парламентом: отчеты правительственных учреждений и отчет самого правительства. В отношении отчетов правительственных учреждений закон предусматривает, что каждое учреждение, которому Палата Общин одобрила расходы, по окончании года обязано представить отчет о средствах полученных и израсходованных [26]. Эти отчеты представляются до 30 ноября года, следующего за финансовым, Генеральному Контролеру и Аудитору [27], который до 15 января готовит и направляет в Казначейство свое заключение по отчетам. Казначейство обязано представить до 31 января отчеты учреждений и заключения Генерального Контролера и Аудитора Палате Общин (ст.5, 6 Акта 2000 года).

Отчет правительства заключается в том, что Казначейство готовит отчеты по группам получателей, которые в финансовом году выполняли публично-правовые функции и полностью или ча-

стично финансировались за счет публичных средств [28]. Этот отчет также направляется Генеральному Контролеру и Аудитору для получения заключения, а затем передается Палате общин (ст.9-11 Акта 2000 года), однако сроки для представления этого отчета законодательно не установлены.

Ст.2 Акта о бюджетной ответственности и национальном аудите (Budget Responsibility and National Audit Act [29]) 2011 года дополнительно установлено, что ежегодно Казначейство обязано готовить, публиковать и представлять парламенту бюджетный отчет [30].

4. Частичное отрицание принципа ежегодности

Принцип ежегодности бюджета в Великобритании реализован лишь частично. Хотя многие нормативные акты содержат требование о том, что бюджет должен приниматься каждый год, ни один нормативный акт не предусматривает обязательности принятия финансовых актов до начала финансового года, а сложившаяся практика прямо отрицает данную идею.

Дата начала финансового года в Великобритании приходится на 1 апреля, однако принятие финансовых актов до этой даты вовсе не является обязательным. Фактически от органов исполнительной власти требуется представить до 1 апреля лишь основные направления финансовой политики королевства.

До начала финансового года Парламенту представляются лишь основные показатели бюджетного плана [31]. Эти показатели рассматриваются в Палате Общин в так называемый «бюджетный день» (budget day). В этот день Канцлер Казначейства выступает в Палате Общин с речью по вопросам финансов и бюджета государства. Канцлер Казначейства информирует Палату Общин о финансовых итогах истекшего года, делает общий обзор экономического состояния страны и дает примерные оценки необходимых доходов и расходов в новом финансовом году; вносит предложения о сохранении, увеличении или сокращении действующих налогов либо об установлении новых. Определение конкретной даты бюджетной речи является дискреционным полномочием правительства.

В теории за финансовым отчетом и предложениями Канцлера Казначейства должны немедленно последовать дебаты, во время которых Канцлер присутствует в зале заседаний и отвечает на вопросы парламентариев. На практике обсуждение бюд-

жетной речи занимает несколько дней, а проекты Билля о финансах и Билля об ассигнованиях вносятся в Палату Общин спустя несколько месяцев после бюджетной речи [32].

Эти билли должны быть рассмотрены и приняты до 5 августа. Такое положение вещей делает необходимым принятие специальных актов, легализующих взимание налогов и осуществление правительственных расходов с начала финансового года и до принятия указанных биллей.

В части налогообложения применяются нормы Акта о предварительном сборе налогов (Provisional Collection of Taxes Act (PCTA) 1968 года [33]. В соответствии со ст. 1(3)(aa) названного акта Парламент вправе своими резолюциями легализовать сбор налогов еще до принятия Акта о финансах. Однако срок действия такой резолюции невелик и составляет четыре месяца. Она принимается в феврале или марте и действует до 5 августа текущего года [34]. Это означает, что Правительство должно обеспечить прохождение Билля о финансах через Парламент до указанной даты, в противном случае Казначей будет обязан вернуть налогоплательщикам доходы, полученные в указанный период (от начала финансового года до 5 августа), поскольку окажется, что в этот период он не имел легальной власти их взимать. Таким образом, Билль о финансах может быть принят спустя продолжительное время после начала финансового года, при этом срок его принятия никаким образом не корреспондирует со сроком принятия Билля об ассигнованиях.

Точно также Палата Общин одобряет своей резолюцией (Vote on Account) правительственные расходы на первые несколько месяцев предстоящего финансового года. Процедура такого одобрения основана не на нормативных актах, а на конституционной традиции и правилах (Standing Orders) Палаты Общин [35].

5. Усиливающиеся процессы автономизации (деволюции)

С конца XX в. в Великобритании усиливаются процессы автономизации (деволюции) [36], которые приводят к естественной децентрализации бюджетных полномочий по уровням власти и управления. Автономии Великобритании – Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия – во многом самостоятельны в регулировании собственной бюджетной деятельности, в том числе и бюджетного процесса.

Бюджетная система Великобритании отражает государственное устройство и состоит из двух уровней: государственный бюджет и бюджеты

иных уровней, к которым относятся бюджеты Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии и местные бюджеты. Однако в отношении средств указанных бюджетов полномочия автономий и органов местного управления в отношении соответствующих бюджетных фондов существенно различаются.

Шотландия обладает всей полнотой власти в отношении любых вопросов, за исключением тех, которые прямо сохранены за парламентом Соединенного Королевства (оборона, внешние сношения, экономическая и денежная политика, занятость, социальная безопасность, энергетика). Ст. 64, 65 Акта о Шотландии 1998 года (Scotland Act 1998) [37] предусматривают создание Консолидированного фонда Шотландии, а бюджетный процесс в автономии регулируется Актом о публичных финансах и отчетности 2000 года (Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000) [38]. Вместе с тем в силу специфики механизма налогообложения в Великобритании Шотландия не в состоянии обеспечивать доходную часть своего бюджета и в настоящее время шотландский бюджет формируется прежде всего за счет блок-гранта [39], предусматриваемого в ежегодном бюджете Великобритании; соответственно, шотландский Парламент фактически решает лишь вопросы расходной части своего бюджета [40].

Иная ситуация в Уэльсе, где парламент (Ассамблея) уполномочена осуществлять лишь вторичное (конкретизирующее) правовое регулирование, дополняя требования центрального законодательства с учетом особенностей Уэльса. Для этих целей в Уэльсе также ежегодно утверждается бюджет.

Органы местного управления в самой Великобритании также имеют собственные бюджеты, однако доходная база местных бюджетов состоит из двух налогов: национального налога на имущество, используемое в коммерческих целях, и местного налога на имущество, используемое физическими лицами для проживания. При этом первый налог не является местным налогом, а его ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством. Это приводит к тому, что доходная часть местных бюджетов Великобритании формируется за счет собственных доходов лишь на 25%, оставшая часть – за счет уже упомянутых блок-грантов и целевых грантов [41].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Указанные особенности создают неповторимый правовой режим бюджетной деятельности и бюджетного процесса в Великобритании.

При анализе законодательных основ бюджетного процесса в отношении государственного бюджета в Великобритании обращает на себя внимание отсутствие не только писаной Конституции, в которой могли бы поместиться основные принципы бюджетного процесса, но и отсутствие единого акта, регулирующего бюджетный процесс.

Так, отдельные элементы принципа ежегодности можно вывести лишь из системного толкования актов британского законодательства. Принцип универсальности (системности), подчеркивающий необходимость системного регулирования доходов и расходов государства, реализован только на практике. Принцип единства бюджета прямо отрицается: в Великобритании доходы и расходы государственного бюджета регулируются раздельно самостоятельными актами. Принцип специализации бюджетных показателей практически не реализован, и парламент одобряет лишь максимально общие показатели бюджета. В результате органы исполнительной власти получают право перераспределять расходы между бюджетными статьями без уведомления парламента, что в свою очередь снижает эффективность бюджетного контроля – на первое место выходит текущий контроль финансирования отдельных программ, и в то же время ослабляется общий контроль за объемом расходов.

Таким образом, правовое регулирование бюджетного процесса в Великобритании представляет нам уникальный пример регулирования данной формы государственной деятельности, основанного отчасти на конституционно-правовых обычаях, отчасти на нормативном регулировании.

Литература

1. В 1215 г. крупные землевладельцы добились от Иоанна Безземельного подписания Великой Хартии Вольностей, согласно которой король не мог назначать новых налогов (кроме некоторых старых феодальных налогов) без согласия королевского совета. В §12 Великой Хартии Вольностей было закреплено, что «ни щитовые деньги, ни пособие не должны взиматься в королевстве нашем иначе, как по общему совету королевства нашего» (No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent - Великая Хартия Вольностей: <http://www.fordham.edu/halsall/source/magnacarta.html>). Щитовые деньги (скутагий; англ. scutage; лат. scutagium от лат. scutum — щит) — вид денежного сбора в средневековой Англии, взимаемого с держателей рыцарских ленов взамен их личной службы в армии короля. Первоначально носил характер феодальной повинности, позднее трансформировался в относительно регулярно собираемый

налог на земельные владения рыцарей. Именно увеличение этого налога и послужило толчком для восстания британских баронов, которое завершилось подписанием Великой Хартии Вольностей.

2. Алексеев А.А. Финансовые полномочия английского парламента // Журнал Министерства Юстиции. 1914. №1.

3. Бельский К.С. Государство и налоги // Государство и право. 2007. №11.

4. Как отмечал В. Энсон: «Корона просит денег, Общины их ассигнуют, а Лорды дают на это свое согласие, но Общины вотируют ассигнования только в том случае, если они испрошены Короной; Общины не могут ни наложить, ни увеличить подати - если только это не является необходимым для общей надобности, объявленной Короной через своих конституционных советников» (Энсон В. Английский парламента, его конституционные законы и обычаи. СПб., 1908. С.230).

5. Более подробно об этом см.: Рассыльников И.А. Конституционные основы бюджетного права. Ростов-на-Дону, 2008; Рассыльников И.А. Конституционные основы бюджетного процесса во Франции // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. №4.

6. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo3/56/98/data.pdf>

7. www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29/30-39/data.pdf

8. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/11/12-52/data.pdf

9. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/data.pdf

10. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/data.pdf

11. www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/13/data.pdf

12. www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/data.pdf

13. www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/18/data.pdf

14. www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/data.pdf

15. Шепенко Р. А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2.

16. Британское казначейство берет свое начало в Treasury of Robbers Английского королевства, которое было учреждено Генрихом I в 1126 году (В то же время на официальном сайте британского казначейства www.hm-treasury.gov.uk-about_history.htm утверждается, что прообраз современного казначейства существовал еще до норманнского завоевания 1066 года, собирая доходы и контролируя расходы. Также на этом сайте упоминается предполагаемый первый казначей Англии – Генри Казначей (Henry the Treasurer), который состоял в свите Вильгельма Завоевателя в должности казначея, владел землями недалеко от Винчестера и с именем которого ассоциируется составление Книги Судного Дня (Domesday Book) – фактически, переписи налогообеспособного населения).

Прообразом английского Казначейства была Королевская Сокровищница (Royal Household), и первоначально Казначейство являлось в буквальном смысле

местом, где король хранил свои сокровища. Глава казначейства получил титул Лорда-Казначей (Lord Treasurer). Со времен Тюдоров Лорд-Казначей стал одним из главных должностных лиц государства и фактически состоялся с Лордом-Канцлером (Lord Chancellor) за право стать первым должностным лицом страны. Начиная с 1714 г. Казначейство стало коллегиальным органом, а члены руководящей коллегии стали Лордами Казначейства (Lords of the Treasury), которым присваивались порядковые номера соответственно их значимости. В конце концов, в качестве Первого Лорда Казначейства стал рассматриваться премьер-министр, а Второй Лорд Казначейства приобрел статус Канцлера Казначейства (Chancellor of the Exchequer), объем полномочий которого практически аналогичен объему полномочий министра финансов в иных государствах, в том числе, в РФ.

17. Энсон видит в этом гарантии прав налогоплательщиков, поясняя: «все деньги на общественную службу тратятся Короной, все деньги, назначенные на общественную службу, вотируются Общинами, ... Общины наложили на себя правило не ассигновывать ни одного пенни, если только этого не требуется министром, представляющим Корону» (Энсон В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи. СПб., 1908. С.231)

18. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmstords/17515.htm>.

19. Цит. по: История финансового законодательства России. Ростов-на-Дону, 2003.

20. www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/data.pdf

21. В соответствии с §2 ст.1 Акта о Парламенте 1911 года под Денежным Биллем понимается Публичный Билль, который, по мнению спикера Палаты Общин, содержит положения, касающиеся всех или некоторых из следующих предметов, а именно: установление, отмена, освобождение от уплаты, изменение или регулирование налогов; введение дополнительного обложения (imposition) для уплаты долга или покрытия иных расходов Консолидированного фонда, Национального Фонда заимствований либо иных расходов, одобренных Парламентом, равно как изменение или отмена таких расходов; бюджетные ассигнования или соподчиненные вопросы, сопутствующие любому из указанных предметов (A Money Bill means a Public Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, the National Loans Fund or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; ... or subordinate matters incidental to those subjects or any of them).

22. There shall be endorsed on every Money Bill when it is sent up to the House of Lords and when it is presented

to His Majesty for assent the certificate of the Speaker of the House of Commons signed by him that it is a Money Bill.

23. If a Money Bill, having been passed by the House of Commons, and sent up to the House of Lords at least one month before the end of the session, is not passed by the House of Lords without amendment within one month after it is so sent up to that House, the Bill shall, unless the House of Commons direct to the contrary, be presented to His Majesty and become an Act of Parliament on the Royal Assent being signified, notwithstanding that the House of Lords have not consented to the Bill.

24. Интересно отметить, что сама необходимость принятия Акта о Парламенте 1911 года также была связана с бюджетным процессом; принятие Акта явилось реакцией на противостояние между либеральным правительством и Палатой Лордов. Бюджет 1909 года, предложенный правительством, непосредственно затрагивал интересы крупных землевладельцев, предусматривая усиление их налогообложения. Этот бюджет был отвергнут Палатой Лордов, которая фактически и представляла интересы землевладельцев. Таким образом, Палата Лордов заблокировала введение нового налога. Однако следом за этим Правительство предложило резолюцию (которая и послужила основой Акта о Парламенте 1911 года), в которой предлагалось ограничить полномочия Палаты Лордов. В 1910 г. эта резолюция была отвергнута Палатой Лордов, но в 1911 при поддержке короля Георга V Акт о Парламенте был принят.

25. www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29-30/39/data.pdf

26. shall prepare resource accounts for that year detailing: a) resources acquired, held or disposed of by the department during the year, and b) the use by the department of resources during the year

27. Формально пост Генерального Контролера и Аудитора (Comptroller and Auditor General) был введен в 1866 г., хотя еще в 1314 г. была учреждена должность генерального контролера государственной казны Англии (Auditor of the Exchequer). В 1559 г. Елизавета I учреждает институт аудиторов авансов (Auditors of the Imprest), обязанных проверять выплаты, производимые Казначейством. С 1780 г. в Великобритании начинает функционировать Комиссия по проверке публичных счетов (Commissioners for Auditing the Public Accounts). С 1834 г. члены этой комиссии начинают работать совместно с контролером Казначейства (Comptroller of the Exchequer), в задачи которого входил контроль за выплатами, производимыми из Консолидированного фонда в пользу Правительства. Начиная с 1866 года Генеральный Контролер и Аудитор является должностным лицом, которое обеспечивает внешний контроль за исполнением бюджета. Полномочия Генерального Контролера и Аудитора в настоящее время близки по содержанию полномочиям органов парламентского финансового контроля в других странах, в том числе российской Счетной Палаты.

28. the Treasury shall prepare, for each financial year, a set of accounts for a group of bodies which, it appears to the Treasury, exercise functions of a public nature and are entirely or substantially funded from public money.

29. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/enacted/data.pdf>.

30. (1) The Treasury must prepare a Financial Statement and Budget Report for each financial year ... (3) The Treasury must lay each Financial Statement and Budget Report before Parliament. (4) The Treasury must publish each Financial Statement and Budget Report.

31. Например, показатели бюджета 2011 года были представлены Палате общин 23 марта 2011 г.

32. В частности, билль о финансах на 2010-2011 год был внесен в Палату Общин 28 июня 2010 года и получил одобрение, т.е. стал законом 27 июля 2010 года (<http://services.parliament.uk/bills/2010-11/finance/stages.html>); билль об ассигнованиях на 2010-2011 год был внесен 19 июля 2010 года и получил одобрение 27 июля 2010 года (<http://services.parliament.uk/bills/2010-11/consolidatedfundappropriation/stages.html>).

33. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/2/data.pdf>.

34. in the case of a resolution passed in February or March in any year, one expiring with 5th August in the same calendar year.

35. Интересно отметить, что такая практика не применяется в Шотландии. В соответствии с Актом Шотландии о публичных финансах 2000 года в этой автономии в том случае, если Акт о бюджете не принят до начала финансового года, применяется традиционный для многих стран механизм временного управления бюджетом, когда финансирование осуществляется исходя из показателей бюджета прошлого года (Ст. 17 Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000).

36. Более подробно об этом см., напр.: Гутарова Н.А. Реализация права народов на самоопределение на

примере Шотландии // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010, №4.

37. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/data.pdf>.

38. <http://www.legislation.gov.uk/asp/2000/1/data.pdf>.

39. Блок-грант (грант для увеличения бюджетных доходов) в английском законодательстве означает форму финансовой помощи, которая выделяется ежегодно. Размер такого гранта определяется в несколько этапов: (1) в период, предшествующий определению суммы финансовой помощи, центральное правительство с учетом проекта центрального бюджета и прогноза макроэкономической ситуации устанавливает расходные нормативы для местных органов власти на планируемый год; (2) затем объем финансовой поддержки определяется прямым счетом как разница между суммой расходов бюджета муниципального образования, рассчитанной на основе расходных нормативов, и суммой доходов местного бюджета от закрепленных за ним доходных источников. Таким образом, ближайшим российским аналогом блок-гранта являются дотации.

40. Интересно отметить, что шотландскому Парламенту делегировано право изменять ставку налога на доходы (income tax) в целях формирования доходов бюджета автономии. Однако по меньшей мере до 2004 г. шотландский Парламент этим правом не воспользовался.

41. Целевой грант – форма финансовой помощи. Если центральное правительство видит приоритетным финансирование какой-либо конкретной статьи местного бюджета, то выделяются средства в рамках целевого гранта, которые не могут быть потрачены на цели, отличающиеся от оговоренных в условиях гранта. Ближайший российский аналог целевого гранта – субвенции.

42. *Лапушина И.Е.* Формы взаимодействия центральных и местных органов управления Великобритании // ГиП. 2007. №5.

УДК 342.4

Хачаян С.В.

ЮРИДИЧЕСКИЕ КОЛЛИЗИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ: СОДЕРЖАНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Статья посвящена такой малоисследованной проблеме как конституционные коллизии. В статье рассматриваются основные виды конституционных коллизий, раскрывается их содержание и значение в конституционной практике, отмечаются актуальные проблемы преодоления конституционных противоречий.

The article is devoted to such it is not enough investigated a problem as the constitutional collisions. In article principal views of the constitutional collisions are considered, their maintenance and value in the constitutional practice reveals, actual problems of overcoming of the constitutional contradictions are marked.

Ключевые слова: юридическая коллизия, конституционные нормы, судебная практика, правопонимание, толкование, естественное право, национальная система права, юридическая сила.

Key words: a legal collision, the constitutional norms, judiciary practice, understanding of the law, the interpretation, the natural right, national system of the right, validity.

В юридической теории одной из наиболее сложных методологических проблем является вопрос коллизионного права. Несмотря на то, что наиболее простые формы юридических противоречий разрешаются с помощью юридической иерархии нормативных правовых актов, существует множество видов правовых коллизий, вызывающих затруднение в их преодолении с позиции как чистой теории, так и правоприменительной практики. В связи с таким разнообразием теория права использует множество дефиниций и классификаций, определяющих содержание и разновидности юридических коллизий [1, с. 9-14].

В отрасли конституционного права также присутствуют коллизионные проблемы в правовом регулировании. При этом проблема конституционных противоречий усложняется тем, что они имеют определенную специфику и не всегда разрешаются традиционными методами коллизионного права. Особый характер конституционных норм и институтов определяет специфику содержания и понятие конституционных коллизий в отличие от коллизий в иных отраслях права.

Прежде всего, следует отметить, что под коллизией (столкновением, противоречием) в конституционном праве следует понимать не только прямое противопоставление формальных конституционных предписаний. Конечно, чаще всего прямые противоречия наблюдаются между нормами Конституции РФ и иными нормативными актами. В то же время юридические коллизии проявляются и в концептуальном содержании конституционных институтов, правовых практиках применения конституционных норм, пересечении сферы компетенций органов государственной власти, противоречиях в актах толкования конституционных норм и т.п.

В основу разделения конституционных коллизий могут быть положены разные основания и даны различные классификации. К примеру, конституционные коллизии могут быть юридическими и политическими. Политические конституционные коллизии включают: нарушение принципа разделения властей, выход различных госорганов за пределы своих полномочий, взаимное их вторжение в компетенцию друг друга, амбиции и соперничество лидеров, войну компроматов, лоббизм, популизм,

конъюнктуру и т.д. [2]. К юридическим коллизиям [3] следует отнести: внутренние противоречия положений статей конституционных нормативных актов; конституционных нормативных актов, конституционных договоров между собой, между международными и национальными конституционными нормами, а также коллизии между конституционными правовыми актами, договорами и законами, подзаконными актами. В зависимости от этого конституционные коллизии можно подразделить на внутренние и межнормативные. Если противоречие возникает между положениями одного нормативного правового акта, то на лицо «внутренняя коллизия», если же юридическое противоречие охватывает положение двух и более нормативных правовых актов, то оно определяется как «межнормативное».

Судебный опыт разрешения «вертикальных коллизий» достаточно обширен, и правовые механизмы их преодоления в целом отработанны. Однако в некоторых случаях даже такие классические противоречия в нормативной структуре права вызывают определенные проблемы. Примером таких коллизий является положение статьи 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», устанавливающей, что постановления Конституционного Суда РФ окончательны и не подлежат дальнейшему обжалованию [4]. Вместе с тем конституционная норма ч. 3 ст. 46 Конституции РФ определяет право граждан «в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Как в этой связи отмечает В. Ершов, «с вступлением России в Совет Европы и ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод не только в теоретическом, но и в практическом плане возник вопрос о соответствии данного положения Федерального конституционного закона ч. 3 ст. 46 Конституции РФ» [5].

Не меньшие споры вызывает ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, определяющая, что общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры являются составной частью правовой системы Российской

Федерации. Истолкование ч. 4 ст. 15 Конституции РФ как признание приоритета норм международного права над национальными может создавать крайне опасные ситуации юридического толкования. Например, положением ст. 3 Конституции РФ запрещен захват власти, а присвоение властных полномочий преследуется согласно Уголовному кодексу РФ. Таким образом, положения Конституции РФ исключают права народа на восстание. В то же время в приоритетах общепризнанных принципов и норм международного права, отраженных в том числе в преамбуле «Всеобщей декларации прав человека», упоминается о восстании как последнем средстве против тирании и угнетения [6]. Таким образом, возникает юридическая коллизия между основами конституционного строя и международным принципом. Ратификация международных договоров также не обеспечивает абсолютной защиты от последующего выявления юридических коллизий между одобренным Российской Федерацией международным договором и положениями Конституции РФ. Однако проблема юридических коллизий не исчерпывается противоречиями нормативных предписаний позитивного конституционного права. Юридические противоречия проявляются и между декларативными конституционными предписаниями и сложившейся практикой их применения. Такое своеобразное противоречие проявляется при искаженном толковании конституционных норм правоприменителем и формировании конституционной практики, что зачастую вызвано абстрактностью конституционных положений. Так ст. 15 Конституции РФ устанавливает, что Основной Закон страны является актом прямого действия. Это предполагает действие конституционных норм независимо от того, принят специальный закон, устанавливающий механизм их реализации, или нет. Достаточно ярким примером конституционной коллизии между юридическим предписанием и практикой является многолетняя практика применения ч. 3 ст. 59 Конституции РФ, установившей право граждан на осуществление альтернативной воинской службы. Отсутствие специального закона приводило к игнорированию данной конституционной нормы правоприменителем, а также к противоречивости судебного подхода к спору между гражданами и исполнительными органами власти [7]. Данное противоречие между конституционной нормой и сложившейся правоприменительной практикой было устранено только с принятием специального федерального закона [8].

Наиболее сложными с точки зрения юридической методологии, являются противоречия, складывающиеся между нормами позитивного и естественного конституционного права [9, с.32]. Поскольку конституционные нормы носят учредительный характер, определяют ключевые принципы построения и функционирования государства и его политической системы, их содержание всегда контролируется государственным аппаратом. Этот контроль накладывает юридическую цензуру на конституционное правотворчество, препятствуя признанию государством естественных конституционных норм в той мере, в которой политическая система общества тяготеет к авторитарным и тоталитарным началам или манипулятивной демократии. При этом полного отсутствия противоречий между позитивным и естественным конституционным правом не достигают даже самые развитые демократические государства. Например, в большинстве национальных систем конституционного права передовых западных государств не признается права общества на расторжение общественного договора народа с государственной властью (право на революцию), в то время как доктрина договорной теории права, предусматривающая такую возможность, положена в основу западной системы права и государства.

Определенная часть конституционных коллизий обусловлена правовыми пробелами в регламентации конституционных процедур, в том числе при досрочном прекращении полномочий Президента РФ по основанию стойкой неспособности осуществлять свои полномочия в связи с болезнью. Сам механизм реализации указанной нормы не раскрывается ни положениями Конституции Российской Федерации, ни Федеральным конституционным законом. Частично эту проблему решает Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия», определяющее, что процедура досрочного прекращения полномочий Президента РФ по этому основанию не может быть упрощена по сравнению с процедурой отрешения от должности. Но и данное Постановление не разрешает вопроса, в каком порядке должна запрашиваться информация о состоянии здоровья Президента Российской Федерации [10]. В резуль-

тате такой неопределенности возникает противоречие между положением ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, предусматривающей процедуру досрочного прекращения полномочий, и реальной конституционной практикой, в рамках которой реализация подобной процедуры становится невозможной вследствие формальной неопределенности.

Говоря о противоречии между официальным и реальным конституционным правом, следует согласиться с Ю.А. Тихомировым, утверждающим, что «в отношении граждан к праву, закону кроются первопричины юридических коллизий» [11, с. 67]. Концептуальное правопонимание конституционных норм, формируемое под воздействием западно-либеральных реформ с одной стороны, и консервативных традиций российского общества, государства - с другой, рождает разночтения, выражающиеся в юридических практиках. В связи с этим можно говорить о выделении в конституционном праве особой разновидности юридических противоречий – «доктринальные коллизии» [12, с. 47]. Указанные коллизии в конституционных институтах сложны с точки зрения формальных процедур их преодоления и имеют важное значение для национальной правовой системы. Например, противоречие между заимствованными американскими конституционными институтами и национальными правовыми традициями российского общества [13, с. 13-14] приводит к фактическому игнорированию ряда конституционных положений и, соответственно, широкому распространению конституционного нигилизма в российском обществе. Такое противоречие порождается разночтением в правопонимании содержательной части некоторых конституционных положений, с одной стороны, в западно-либеральной, с другой – в отечественной традициях.

Западно-либеральное мировоззрение опирается на единоличные гражданские права и свободы, делает ставку на общественную систему конституционного контроля. Отечественная политико-правовая традиция, напротив, акцентирует внимание на общественных правах и признает приоритет государственной системы конституционного контроля над контролем институтов гражданского общества. Западное представление о демократии основывается на деперсонализации власти, при наличии политической преемственности, в то время как отечественные конституционные институты направлены на сохранение персонификации верховной власти, гарантирующей стабильность политической

системы. Подобные разночтения в концептуальном понимании конституционных институтов обуславливают формирование коллизионной связки, включающей разночтение интерпретаций конституционных институтов между обществом, официальными органами власти и субъектами международного сообщества. Таким образом, можно говорить о наличии противоречий между реальным и формальным конституционным правом.

Причиной концептуальных противоречий является и разночтение целевых установок нормативных актов [14, с. 210], в том числе конституционных. «Конфликт правовых целей» не выражается прямым противоречием юридических предписаний, однако нормы-принципы, нормы-цели противоречат друг другу, что создает трудности в правоприменении. Скажем, спорным, по мнению некоторых исследователей, представляется полномочие Президента РФ по применению процедуры реализации конституционной ответственности в отношении законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ, которые могут быть распущены им в порядке п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В данном случае просматривается противоречие между конституционной нормой-принципом ст. 10 Конституции РФ, устанавливающей принцип разделения властей, и правомочием Президента РФ, определенным положениями указанного закона [15]. Как отмечают в этой связи Н.М. Чепурнова и В.В. Пономарев, для Президента РФ «законодательно установлена возможность вмешательства в автономную деятельность не только другой ветви власти, но и другого уровня власти» [16, с.61].

В системе конституционного права можно выделить также конституционные противоречия в судебной практике, возникающие между позициями Конституционного Суда РФ и другими высшими судами. Так по вопросу прямого действия конституционных норм судами РФ в практике верховных судов РФ наблюдается некоторое разночтение. В частности, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. (пункты 2 и 3) суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию РФ без обращения в Конституционный Суд, если он придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующи-

ми положениями Конституции. И только в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, он обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности этого закона. Однако Конституционный Суд РФ в пункте 5 мотивировочной части постановления от 16.06.1998 г. по делу о толковании статей 125, 126, 127 Конституции РФ выразил иную позицию, согласно которой суд обязан обратиться с запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности федерального закона.

Даже в позициях Конституционного Суда РФ конституционалисты усматривают определенные противоречия [17].

В некоторых случаях специалисты в области конституционного права выявляют косвенную коллизионность правовых позиций Конституционного Суда РФ и положений Конституции РФ. Так, В.О. Лучин отмечает, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. №11-П – «в России фактически восстанавливается практика указного правотворчества», причем «законодательные» указы нелегитимны изначально, поскольку сама возможность их принятия не предусмотрена Конституцией Российской Федерации [18].

На противоречие между конституционными нормами и актом толкования указывают другие специалисты в области конституционных отношений. К примеру, О.А. Поляков отмечает, что «в юридической практике хотя и редко, но все же встречаются коллизии между нормативными правовыми актами и актами толкования» [19]. При этом автор ссылается на Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» и особое мнение по данному делу судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука. По мнению судьи, «при представлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что гарантировано ей статьями 10 и 111 Конституции Российской Федерации, и, следовательно, она превращается в «орудие проведения воли главы государства» [20]. Смысл этой позиции разделяют и судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучин и В.И.Олейник.

Исследователями в области конституционного права также выделяются конституционные коллизии, возникающие в сфере властных компетенций

между органами государственной власти. При этом «коллизии компетенций» проявляются не только между федеральными органами государственной власти, но и в отношениях органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, рассмотрение проблемы конституционных юридических коллизий позволяет сделать вывод об их разнообразии, сложности содержания и преодоления. Проблема конституционных противоречий обладает особой научной, а также практической значимостью и должна быть подвергнута системному анализу в рамках отрасли конституционного права.

Литература

1. См. например: *Стародубцева И.А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2004.
2. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2004.
3. В теории права в зависимости от основания классификации данные коллизии определяются как «формальные коллизии» или «вертикальные коллизии».
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г., 2 июня 2009 г., 3 ноября, 28 декабря 2010 г.) // Справочная правовая система «ГАРАНТ».
5. *Ершов В.* Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. 2003. № 5.
6. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
7. Альтернативная гражданская служба: прошлое, настоящее, будущее/ *Калинин А.А., Маранов Р.В., Захарова Е.А.*; Ред.: *Захаров И.Г., Попова А.А.* М., 2000.
8. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (с изм. от 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 6 июля 2006 г., 9 марта 2010 г., 30 ноября 2011 г.) // Справочная правовая система «ГАРАНТ».
9. Например см.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1998.
10. Особое мнение Н.В.Витрука к Постановлению Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П // Справочная правовая система «ГАРАНТ».
11. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие / *Тихомиров А.Ю.* М.: 2000.
12. *Загородский В.В.* Правовая культура в контексте прав и свобод человека и гражданина // Общество и право. 2009.

13. Тихомиров А.Ю. Юридическая коллизия. М., 1994.

14. См. например: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2002.

15. Следует отметить, что указанная конституционная коллизия не была признана Конституционным Судом РФ при рассмотрении упомянутых полномочий Президента РФ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П, и является сугубо научным толкованием.

16. Чепурнова Н.М., Пономарев В.В. Юридические коллизии в федеративных отношениях в Российской Федерации: конституционно-правовой механизм преодоления. Ростов-на-Дону, 2006.

17. Карпов Д. В. Споры о конституционности норм в судебной практике // <http://www.yurclub.ru/docs/other/article55.html>

18. Особое мнение В.О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. №11-П // Справочная правовая система «ГАРАНТ».

19. Поляков О.А. Юридические коллизии: пути преодоления. Ставрополь, 2007.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Справочная правовая система «ГАРАНТ».

УДК 343.13

Кузнецов В.В.

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНИТЕЛЯ В СУДЕБНОМ СЛЕДСТВИИ

Статья посвящена актуальной теме, поскольку поддержание государственного обвинения в суде по уголовным делам является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности. Государственный обвинитель при рассмотрении в суде уголовного дела является единственным представителем государства, и именно на нем и лежит обязанность доказывания, и он осуществляет данное доказывание от имени государства. В статье определена роль государственного обвинителя на судебном следствии и обосновывается мнение, о том, что государственному обвинителю в судебном процессе следует знать и применять ряд тактических приемов., проведена серьезная работа по определению деятельности государственного обвинителя по предъявлению обвинения и исследования доказательств в уголовном процессе, как в советское время, так и в настоящее, согласно действующему законодательству. Автор аргументирует свою собственную точку зрения о том, что дача подсудимому разъяснений по изложенному государственным обвинителем обвинению со стороны председательствующего не будет нарушением УПК РФ.

The article under the title "Procedural Role of Public Prosecutor in Trial" is devoted to one of the most important problems of trial procedure. Government support to prosecution in trial has always been one of the main directions of public prosecutor's office activities. Public prosecutor in trial is the only representative of government. He bears the burden of proof and provides the evidence of proof in the name of government. The author determines the role of prosecution in trial and substantiates the opinion that public prosecutor in trial must know and apply various tactics. The author considers the procedural role of public prosecution in bringing an accusation and in investigating the evidence as it is stated in the working legislation of the RF and in Soviet legislation. The author argues that the provisions of the Criminal Procedure Code of RF are not violated when a presiding judge explains the charges produced by public prosecutor to an accused person.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, государственный обвинитель, предъявление обвинения, обязанность доказывания, принцип состязательности, суд, судебное следствие, представление доказательств, исследование доказательств, пределы доказывания.

Key words: trial procedure, public prosecutor, bringing an accusation, burden of proof, adversary in trial, court, court prosecution, producing the evidence, investigating the evidence, the limits of evidence.

Ужесточение требований к качеству судебного доказывания и деятельности государственного обвинителя вызывает необходимость четко определить роль прокурора в стадии судебного разбирательства уголовного процесса.

Поддержание государственного обвинения в суде по уголовным делам является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве.

Квалифицированное участие государственного обвинителя в суде - необходимое условие реализации конституционного принципа состязательности судебного разбирательства (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ). Построение судебного процесса на началах состязательности, создает наилучшие возможности полного и всестороннего исследования обстоятельств дела, усиливает гарантии прав и законных интересов участников разбирательства. Столкновение двух противоположных функций - обвинения и защиты - рождает спор, «борьбу мнений». В таком процессе каждое обстоятельство исследуется и каждое доказательство проверяется под углом зрения и обвинения и защиты; суд имеет возможность услышать и взвесить все доводы как в пользу обвинения, так и в пользу подсудимого.

Процессуальной деятельности государственного обвинителя в судебном следствии принадлежит особая роль, которая вытекает из требований ст. 49 Конституции РФ, согласно которой бремя доказывания вины лиц, обвиняемых в совершении преступления, лежит на государстве. Государственный обвинитель при рассмотрении в суде уголовного дела является единственным представителем государства, и именно на нем и лежит обязанность доказывания, и он осуществляет данное доказывание от имени государства.

Раскрывая понятия «обязанность доказывания», профессор П.А. Лупинская указывает, что «главный смысл понятия «обязанность доказывания» в уголовном процессе состоит в ответе на вопрос: на ком лежит обязанность доказывать виновность обвиняемого? Очевидно, что эта обязанность лежит на том, кто утверждает, что обвиняемый виновен, т.е. на обвинителе (государственном, частном)» [1, с.248].

Основная задача государственного обвинителя, принимающего участие в судебном следствии, - это реализация своей обязанности доказывания всех элементов предмета преступления и виновности подсудимого в совершении данного преступления.

Известно, что суд выносит приговор на основании только тех доказательств, которые исследованы им в ходе судебного следствия и были представлены сторонами обвинения и защиты.

Как показывает практика, государственный обвинитель нередко испытывает трудности в процессе поддержания государственного обвинения при определении пределов доказывания. Из ст. 73 УПК РФ следует, что изложенные в ней обстоятельства являются содержанием обвинения, в связи с чем они должны рассматриваться в качестве предмета исследования судебного следствия и в дальнейшем найти свое отражение в приговоре суда.

Сущность предмета доказывания состоит в том, чтобы правильно определить круг фактов и обстоятельств, которые должны быть установлены как для разрешения уголовного дела в целом, так и для принятия отдельных процессуальных решений. Поэтому правильное определение предмета и пределов доказывания - важное условие выполнения задач уголовного процесса.

В практической деятельности частой ошибкой государственных обвинителей на этом этапе является как оставление без внимания обстоятельств, освещение которых имеет важное значение для установления объективной истины по делу, так и чрезмерное расширение пределов доказывания, которое ведет лишь к загромождению процесса выяснением маловажных деталей, затягивая разбирательство, и нередко уводит в сторону от исследования существенных вопросов, имеющих решающее значение для объективного разрешения дела судом.

Судебное следствие начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения (ч. 1 ст. 273 УПК РФ). При этом закон не определяет конкретного способа, посредством которого государственный обвинитель должен выполнить данное предписание закона. Законодатель при формулировании нормы не уточнил, должен ли государственный обвинитель изложить содержание обвинительного заключения в полном объеме или он может изложить обвинение в свободной форме, нужно ли при этом приводить доказательства, на которых основано обвинение, и т.д.

При предъявлении в судебном следствии обвинения подсудимому государственный обвинитель в присутствии основных участников судебного заседания в условиях устности, непосредственности и гласности объявляет подсудимому то обвинение, от которого ему предстоит защищаться в суде, и очерчивает пределы судебного разбирательства.

В юридической литературе по данному вопросу высказываются разные соображения. Так, В.П. Степалин полагает, что дословного зачитывания обвинительного заключения или акта (либо заявления потерпевшего по делам частного обвинения) не требуется. Изложение обвинения, по его мнению, состоит в том, что обвинитель в понятной и достаточно полной форме излагает участникам процесса обвинение в окончательном виде на данный момент. Это предполагает сообщение участникам судебного заседания, в совершении каких конкретно действий (бездействия) подсудимый обвиняется; каким законом квалифицировано это деяние (пункт, часть, статья УК): согласно обвинительному заключению, или обвинительному акту, либо заявлению частного обвинителя [2, с.234-235].

А.П. Коротков и А.В. Тимофеев считают, что государственному обвинителю в начале судебного следствия необходимо огласить лишь ту часть обвинительного заключения, в которой указаны существо обвинения, место и время совершения преступления, его способы, мотивы, цели, последствия и другие существенные обстоятельства. Излагать перечень доказательств, подтверждающих обвинение, по их мнению, не требуется [3, с.395].

И.Ф. Демидов также обращает внимание на различие порядка начала судебного следствия по УПК РСФСР 1960 г., которым прямо предусматривалось оглашение обвинительного заключения, и по действующему УПК РФ [4, с.478-479].

В ранее действовавшем УПК РСФСР 1960 г. не было конкретного указания на то, кто должен оглашать обвинение в самом начале судебного следствия, в нем лишь содержалось общее положение, согласно которому «судебное следствие начинается оглашением обвинительного заключения» (ч. 1 ст. 278).

Правильной является точка зрения К.Ф. Гуценко и А.И. Трусова, которые полагают, что логика процессуальной деятельности при состязательном построении судебного разбирательства обуславливает необходимость изложения обвинения с приведением доказательств, на которых оно основано [5, с.478-479].

Частью 2 ст. 273 УПК РФ установлена обязанность председательствующего опросить подсудимого, понятно ли ему обвинение, признает ли он себя виновным и желает ли он или его защитник выразить свое отношение к предъявленному обвинению. В связи с этим на практике возник вопрос: в случае если подсудимому обвинение не понятно

полностью или в какой-то части, кто должен дать ему соответствующие разъяснения: председательствующий или по его требованию государственный обвинитель?

И в этом вопросе мнения процессуалистов различны. Так, К.Ф. Гуценко и А.И. Трусов полагают, что в таких случаях необходимые пояснения дает подсудимому председательствующий. Если подсудимый заявляет, что изложенное обвинение или заявление ему непонятно, то председательствующий разъясняет подсудимому, в совершении какого преступления и по какому пункту, части, статье УК РФ он обвиняется государственным или частным обвинителем - согласно предъявленному обвинению или заявлению по делам частного обвинения [5, с.478-479].

Иное мнение было высказано Ю.В. Корневским, который приходит к выводу о том, что поскольку обязанность изложения обвинения лежит на обвинителе, то и разъяснение отдельных положений обвинения, непонятных подсудимому, должен делать обвинитель [6]. Подобным образом рассуждает и В.П. Степалин. Поскольку суд не формулирует и не предъявляет обвинение, пишет он, в случае если изложенное обвинение непонятно подсудимому полностью или в какой-то части, председательствующий должен разъяснения делать не сам, а предложить обвинителю разъяснить подсудимому обвинение в полном объеме или в той части, которая подсудимому непонятна [2, с.235].

Вместе с тем я полагаю, что дача подсудимому разъяснений по изложенному государственным обвинителем обвинению со стороны председательствующего не будет нарушением УПК РФ. Так, в случае рассмотрения дел частного обвинения может возникнуть ситуация, когда обвинитель (являющийся потерпевшим по делу) вследствие своей юридической неосведомленности не в состоянии разъяснить подсудимому выдвинутое против него обвинение. В данной ситуации это может сделать судья или государственный обвинитель, если он участвует в этом деле. В связи с этим логично было бы дополнить ч. 2 ст. 273 УПК РФ следующим абзацем: «При необходимости разъяснения непонятного содержания обвинения подсудимому соответствующие разъяснения дает суд или по его предложению государственный обвинитель».

В соответствии с ч. 2 ст. 274 УПК РФ первой представляет доказательства сторона обвинения, то есть государственный обвинитель. Доказательства, представленные стороной защиты, исследуются по-

сле исследования доказательств, представленных стороной обвинения. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 274 УПК РФ очередность исследования доказательств определяется стороной, представляющей их суду.

Установление такого порядка построения судебного следствия в УПК РФ дало возможность отдельным процессуалистам утверждать, что его создатели удачно воплотили в жизнь принцип состязательности судебного разбирательства и это позволило им значительно усилить роль сторон в судебном исследовании доказательств, с предоставлением возможности каждой из сторон наиболее эффективно осуществлять свою процессуальную функцию. Это, в свою очередь, служит важнейшей гарантией полноты и всесторонности исследования доказательств, а суду позволяет сохранить объективность и беспристрастность, необходимые для правильного разрешения уголовного дела [7, с.502].

С таким оптимистическим выводом трудно согласиться. На первый взгляд, действительно серьезность намерений законодателя создать реальную состязательность процесса подтверждается примененным в данном случае императивным методом регулирования порядка исследования доказательств на судебном следствии, который не может быть изменен судом по ходатайству сторон.

В то же время обозначенный выше вывод процессуалистов не может считаться верным. В реальной действительности установленное в ч. 3 ст. 274 УПК РФ правило о праве подсудимого (с разрешения председательствующего) в любой момент судебного следствия давать показания сводит на нет предусмотренную ч. 1; и 2 ст.274 УПК РФ и описанную выше правовую конструкцию равных условий состязательного исследования доказательств. По правилам о допросе подсудимого, установленным ст. 275 УПК РФ, первыми его допрашивают защитник и участники судебного разбирательства со стороны защиты, а затем уже государственный обвинитель и участники со стороны обвинения.

В целом необходимо отметить несколько «льготное» отношение законодателя к праву подсудимого избирательно подходить в тактическом плане к даче им своих показаний. Понятно, что по большому счету сторона защищающаяся есть сторона слабая и нуждающаяся в правовых гарантиях защиты своих прав. И это подтверждает системный анализ отечественного законодательства, который наглядно показывает тенденцию защиты слабой стороны путем создания ей наиболее благоприят-

ных условий для реализации своих правовых возможностей с одновременным ограничением или обременением противной стороны - стороны обвинения. Право стороны обвинения первой представить доказательства означает свойственную состязательному процессу последовательность и логику исследования доказательств. Такой подход способствует четкому обозначению сторонами своих функций, значительно усиливает их роль в исследовании доказательств. Кроме того, представление вначале доказательств обвинения создает наилучшие условия для проверки относимости, допустимости и достоверности доказательств, подтверждающих виновность подсудимого.

Вопросы порядка исследования доказательств на судебном следствии становились предметом исследования ученых-правоведов, как процессуалистов, так и криминалистов. Рассматривая данные вопросы, специалисты сходятся во мнении, что максимально эффективное предъявление доказательств обвинения и составляет основное содержание деятельности государственного обвинителя в ходе судебного следствия [8, с.161].

При этом максимальная эффективность предъявления доказательств зависит от очередности представления доказательств суду, которую определяет государственный обвинитель. Задача эта решается государственным обвинителем в зависимости от множества факторов, на которые указывают процессуалисты, выделяя среди них такие, как:

- 1) количество подсудимых;
 - 2) позиция каждого из них на предварительном следствии, в том числе наличие противоречий между подсудимыми, вероятность изменения показаний в суде не в пользу обвинения, возможность получения от них показаний о признании своей вины в совершенном преступлении;
 - 3) квалификация содеянного;
 - 4) количество инкрементируемых эпизодов;
 - 5) количество доказательств вины подсудимых;
 - 6) наличие и качество доказательств стороны защиты;
 - 7) качество проведенного расследования;
 - 8) возможность устранения недостатков предварительного расследования;
 - 9) вероятность изменения количества обвинительных доказательств в ходе судебного следствия.
- Разумеется, все указанные факторы в их совокупности влияют на позицию государственного обвинителя при определении очередности предъявления доказательств.

К сожалению, статья 274 УПК РФ не урегулировала вопрос о том, как разрешать коллизии, связанные с последовательностью исследования доказательств, которые могут возникнуть (и на практике уже возникают) между представителями одной стороны - обвинения или защиты.

К примеру, государственный обвинитель предлагает начать исследование доказательств с допроса подсудимого, потерпевший - с допроса свидетелей.

Решение этой коллизии, как правильно считает О.Я. Баев, лежит в формате законодательного урегулирования этого вопроса путем дополнения ч. 1 ст. 274 УПК следующим положением: «Коллизии, возникающие по вопросу очередности исследования доказательств между представителями стороны, представляющей доказательства, разрешаются судом» [9, с.5].

Государственный обвинитель должен владеть тактическими приемами участия в судебном следствии при допросе подсудимого, потерпевшего, свидетелей, специалистов, что является одним из основных условий обоснованности его позиции в прениях.

Практика участия обвинителей в судебном следствии выработала целый ряд тактических приемов, которые следует знать и применять государственному обвинителю в судебном процессе:

- не следует акцентировать внимание подсудимого, потерпевшего, свидетелей на обстоятельствах малозначительных и самоочевидных.

- не следует спрашивать об обстоятельствах, не имеющих существенного значения по делу или не относящихся к существу дела.

- каждый вопрос государственного обвинителя должен быть основан на разумном расчете, который состоит в том, что, задавая вопрос, обвинитель должен предполагать его возможный ответ. Следует быть осторожным, спрашивая об обстоятельствах неизвестных или сомнительных.

- при допросе участников процесса прокурору целесообразно предоставлять им возможность свободно излагать факты (и приводить доводы), о которых они считают необходимым сообщить, задавать вопросы в процессе их изложения лучше всего только уточняющего характера.

В заключение можно сделать следующие выводы и предложения:

1. Изложение государственным обвинителем в начале судебного следствия существа предъявленного обвинения должно включать в себя как оглашение содержания резолютивной части обви-

нительного заключения, так и указание основных доказательств, на которых основывается обвинение. Только такой подход позволит всем основным участникам процесса уяснить сущность сформулированного обвинения, а государственному обвинителю создать предпосылки к реализации своей обязанности доказывания по данному уголовному делу.

2. При возникновении правовой ситуации, когда подсудимому непонятно изложенное в начале судебного следствия государственным обвинителем обвинение, на нем лежит обязанность разъяснить положения обвинения, непонятные подсудимому. В то же время председательствующий судья вправе самостоятельно дать такое разъяснение. В этой связи целесообразно ч. 2 ст. 273 УПК РФ дополнить следующим содержанием: «При необходимости разъяснения непонятного содержания обвинения соответствующие разъяснения дает председательствующий судья или по его предложению государственный обвинитель».

3. Исследование доказательств в судебном следствии предполагает максимально эффективное представление государственным обвинителем всех доказательств обвинения, что составляет основное содержание деятельности государственного обвинителя в ходе судебного следствия. Максимальная эффективность предъявления обвинительных доказательств зависит от порядка и очередности их представления суду. Очередность представления доказательств определяет государственный обвинитель в зависимости от особенностей конкретного уголовного дела: количества подсудимых, позиции каждого из них, количества и качества доказательств, подтверждающих обстоятельства совершения преступления и вину подсудимых.

Литература

1. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. П.А. Лупинской. М., 2005.
2. Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Практическое пособие / Под ред. В.П. Верина. М., 2006.
3. Коротков А.П., Тимофеев А.В. Прокурорско-следственная практика применения УПК РФ: Комментарий / М., 2005.
4. Демидов И.Ф. Настольная книга прокурора. С. 663.

5. Уголовный процесс: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Под ред. *К.Ф. Гуценко*. М., 2005.
6. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. *А.Я. Сухарева*. М., 2004.
7. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. *А.Я. Сухарева*. М., 2004.
8. *Трикс А.В.* Справочник прокурора. СПб., 2007.
9. *Баев О.Я., Баев М.О.* УПК РФ 2001 г.: достижения лакуны, коллизии. Возможные пути заполнения и разрешения последних. Воронеж, 2002.

ХРОНИКА НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Кафедрой конституционного и муниципального права в ноябре текущего года организовано и проведено два мероприятия в области научно-исследовательской работы студентов нашего вуза.

23 ноября 2011 г. была организована научная студенческая конференция на тему: «Проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации», посвященная выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания шестого созыва. В конференции приняли участие свыше 40 студентов юридического факультета Южно-Российского института филиала РАНХиГС при Президенте РФ и преподаватели кафедры. На конференции были заслушано и обсуждено 12 докладов студентов. С очень интересными и содержательными докладами выступили студенты: А.А. Кривонос (гр. 524 ЮФ, тема: «Обеспечение избирательных прав граждан избирательными комиссиями», научный руководитель проф. П.П. Баранов), И.П. Поздняков (гр. 523 ЮФ, тема: «Проблемы, возникающие при подсчете голосов избирателей», научный руководитель проф. П.П. Баранов), Л.М. Николаенко (гр. 522 ЮФ, тема: «Проблемы совершенствования порядка проведения голосования гражданами», научный руководитель ст. преп. Э.В. Малиненко). Интересные предложения по совершенствованию избирательной системы нашей страны содержались в докладах студентов: Е.П. Солодкиной (гр. 541 ЮФ, тема: «Ответственность за нарушение избирательного законодательства в Российской Федерации», научный руководитель доц. Н.В. Звездова) и В.В. Лядского (гр. 524 ЮФ, тема: «Выборы и политические партии», научный руководитель проф. П.П. Баранов). Участники конференции приняли активное участие в обсуждении докладов. В ходе дискуссии высказывались интересные предложения по совершенствованию избирательной системы и избирательного законодательства нашего государства.

30 ноября кафедрой был организован и проведен научно-студенческий круглый стол на тему: «Конституционное законодательство Российской Федерации: история, современность и перспективы

развития», посвященный Дню Конституции Российской Федерации. Участниками круглого стола были свыше 30 студентов юридического факультета и факультета государственного и муниципального управления. Активное участие в заседании круглого стола приняли преподаватели кафедры: доц. Н.В. Звездова, доц. А.П. Емельяненко, ст. преп. Э.В. Малиненко. С отличными докладами выступили студенты: А.Н. Ананий (гр. 522 ЮФ, тема: «Проблемы соотношения федеральной конституции и основных законов субъектов Российской Федерации», научный руководитель проф. В.В. Макеев), Ю.С. Зопунян (гр. 523 ГМУ, тема: «Факторы единства и многообразия конституционного законодательства Российской Федерации», научный руководитель ст. преп. Э.В. Малиненко), Я.Е. Желонкина (гр. 522 ЮФ, тема: «Проблемы внутренней противоречивости конституционного законодательства Российской Федерации», научный руководитель доц. Н.В. Звездова). В обсуждении докладов активно участвовали студенты: М.К. Черноусова (гр. 524 ЮФ), В.А. Герасимова (гр. 524 ЮФ), Р.Р. Мусаева (гр. 524 ЮФ), Ю.С. Зопунян (гр. 523 ГМУ), Ю.А. Пономарева (гр. 522 ЮФ).

Все студенты, принявшие участие в заседании круглого стола, показали достаточно высокий уровень знаний в области конституционного права и проявили себя в качестве активных молодых исследователей.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права,
Южно-Российского института-филиала
РАНХиГС при Президенте РФ,
доктор юридических наук, профессор

П.П. Баранов

НАШИ АВТОРЫ

Баранов Павел Петрович – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. Тел.: 2-03-63-10.

Baranov Pavel Petrovich, the head of the department of the constitutional and municipal law of law faculty of the South-Russian Institute-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, the Honored Science Worker. Тел.: 2-03-63-10.

Бусленко Николай Иванович – профессор факультета филологии и журналистики Южного федерального университета, кандидат юридических наук, доктор политических наук. Тел.: 89286057802.

Buslenko Nikolai Ivanovich, Professor of the department of the theory of journalism of the Southern Federal University, Doctor of Political Sciences, Candidate of Philology and Law. Тел.: 89286057802.

Гутарова Наталья Александровна – аспирант кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тел.: 89185825443.

Gutarova Natalia Alexandrovna, a postgraduate of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Тел.: 89185825443.

Колесник Григорий Иванович – профессор кафедры гражданского и предпринимательского права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат экономических наук. Тел.: 2-03-63-01.

Kolesnik Grigory Ivanovich, Professor of the department of the civil and entrepreneurial law of the

South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Economic Sciences.

Тел.: 2-03-63-01.

Костенко Валерия Владимировна – аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тел.: 2-03-63-01.

Kostenko Valeria Vladimirovna, a postgraduate of the department of civil and entrepreneurial law of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

Тел.: 2-03-63-01.

Кравченко Артур Георгиевич – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГОУ ВПО Таганрогского педагогического института им. А.П. Чехова, кандидат юридических наук, доцент. Тел.: 89185139175.

Kravchenko Arthur Georgievich, the head of the department of state-legal disciplines of Taganrog State pedagogical institute named after A.P. Chechov, Candidate of Law, a senior lecturer. Тел.: 89195239175.

Кузнецов Валерий Васильевич – соискатель кафедры уголовного процесса и криминалистики Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет». Тел.: 89064295663.

Kuznetsov Valery Valerievich, a researcher of the department of criminal procedure and criminalistics of the Federal Southern University.

Тел.: 89064295663.

Медведев Станислав Николаевич – заведующий кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета Ставропольского государственного университета, доктор юридических наук, профессор. Тел.: 89286346438.

Medvedev Stanislav Nicholaevich, the head of the department of civil law and process of Stavropol State University, Doctor of Law, Professor.

Tel.: 89286346438.

Мирошник Светлана Валентиновна – профессор кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук. Тел.: 2-40-70-54.

Miroshnik Svetlana Valentinovna, Professor of the department of the theory and history of law and state of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Doctor of Law. Tel.: 240-70-54.

Овчинников Алексей Игоревич – профессор кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук. Тел.: 2-78-61-03.

Ovchinnikov Aleksei Igorevich, Professor of the department of the theory and history of law and state of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Doctor of Law. Tel.: 2-78-61-03.

Радачинский Юрий Николаевич – доцент кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Tel.: 2-40-70-54.

Radachinsky Yuri Nikolaevich, Associate Professor of the department of theory and history of law and state of South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law. Tel.: 240-70-54.

Рассыльников Игорь Александрович – доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народно-

го хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук. Тел.: 89185825442.

Rassylnikov Igor Alexandrovich, Associate Professor of the department of administrative and civil service law of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law. Tel.: 89185825442.

Скрынник Анатолий Михайлович – доцент кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат экономических наук. Тел.: 2-40-70-24.

Skrynnik Anatoly Michailovich, Associate Professor of the department of the theory and history of law and state of law faculty of South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of the National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Law.

Tel.: 2-40-70-54.

Хачанян Сергей Валерьевич – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тел.: 2-03-63-10.

Hachanijan Sergeu Valerievich, a postgraduate of the department of constitutional law of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of the National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.

Tel.: 2-03-63-10.

Хван Ольга Владимировна – аспирант кафедры гражданского права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет». Тел.: 89281214366.

Khvan Olga Vladimirovna, a postgraduate of the department of civil and entrepreneurial law of the South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of the National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Tel.: 89281214366.

Шансугов Дамир Юсуфович – директор Южного филиала Института государства и права РАН. Директор центра правовых исследований. Главный редактор журнала «Северо-Кавказский юридический вестник». Заведующий кафедрой теории и истории права и государства юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Профессор, доктор юридических наук. Заслуженный юрист РФ. Тел.: 2-44-12-95.

Shapsugov Damir Yusufovich, Director of Southern Branch of the Institute of State and Law of Russian Academy of Sciences. Head of the department of the theory and history of law and state of South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of the National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Professor, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Editor-in-Chief of the magazine “Yuridichesky Vestnik”. Tel.: 2-44-12-95.

Шансугова Мариетта Дамировна – старший преподаватель кафедры гражданского и предпри-

нимательского права юридического факультета Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тел.: 2- 03-63-01.

Shapsugova Marietta Damirovna, chief teacher of the department of civil and entrepreneurial law of South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Tel.: 203-63-01.

Швец Лариса Георгиевна – профессор кафедры государственного и муниципального управления Южно-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор политических наук.

Тел.: 89034043604.

Shvets Larisa Georgievna, Doctor of Political Sciences, Professor of the department of state and municipal management of South-Russian Institute-branch of Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. Tel.: 89034043604.

***СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК***

2012, № 1

Сдано в набор 15.02.2012. Подписано в печать 22.02.2012.
Гарнитура Таймс. Формат 60x84 1/8. Печать офсетная. Усл. печ. л. 15.
Бумага офсетная № 1. Тираж 250 экз.
Заказ № 386

Ростовский юридический институт
Северо-Кавказской академии государственной службы.
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

Отпечатано в типографии «Альтаир»
г. Ростов-на-Дону, пер. Ахтарский, 6.
Телефон: (863) 234-19-67.