ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (Санкт-Петербург)

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. М.А.ШОЛОХОВА

ПОЛИТИКА
ВЛАСТЬ
ПРАВО

ВЫПУСК XIV

Часть 1

Москва - Санкт-Петербург

2009

Политика. Власть. Право. Межвузовский сборник научных статей: Выпуск XIV. Часть 1 / Под ред. С.А.Комарова, Г.А.Прокопович. — М.-СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2009. — 107 с.

Редакционная коллегия:

доктор юридических наук, профессор *Г. Г. Бернацкий,*
доктор юридических наук, профессор *А. М. Величко,*
доктор юридических наук, профессор *А. М. Дроздова,*
доктор юридических наук, профессор *Р. Н. Дусаев,*
кандидат юридических наук, доцент *Г. П. Ивлиев,*
доктор юридических наук, профессор *С. А. Комаров,*
кандидат юридических наук, доцент *Т. Л. Комарова,*
доктор юридических наук, профессор *А. П. Любимов,*
кандидат юридических наук, доцент *А. А. Майоров,*
кандидат юридических наук, профессор *М. Г. Маркова,*
доктор юридических наук, доцент *В. М. Оробец,*
кандидат юридических наук, доцент *Р. В. Панов,*
доктор юридических наук, профессор *Э. Ф. Побегайло,*
кандидат юридических наук *М. Б. Ревнова*
доктор юридических наук, профессор *Е. В. Середа,*
доктор юридических наук, профессор *Г. С. Скачкова,*
доктор юридических наук, профессор *И. Е. Тарханов*

© Издательство
Юридического института
(Санкт-Петербург), 2009
© Коллектив авторов, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие……. 4

Балакина Н. Страницы деятельности В.Н.Татищева …… 5
Белякова Н.В. Нормативно-правовая основа приоритетных национальных проектов .. 9
Галл Е. Конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина …….... 14
Грачев Н.И. Тенденции развития государственного устройства России в условиях политической глобализации ……... 19
Гречкина О.В. Таможенный контроль в контексте реализации новой концепции …… 25
Горазеев Н.Г. Прибыль, право и мораль (о возможном развитии типов юридических лиц и их целях в России) ……. 30
Давыдова Н.Ю. К вопросу о категории объектов интеллектуальной собственности ... 32
Зорькин В.Е. Ежегодное Послание Федеральному Собранию Российской Федерации **—** как акт Президента Российской Федерации …… 34
Крохина Ю.А. Сложные вопросы судебной практики проведения налогового контроля …… 39
Кузнеченкова В.Е. Контрольная функция государства в финансовой сфере …….. 45
Лаптева И.В., Ласточкина Н.И. Вопросы правовой инфильтрации Конвенции о защите прав человека и основных свобод …… 50
Левина С.В. Место и роль воспитательной функции в системе функций права ……. 54
Лоншаков Ю.С. О классификации обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления ……... 57
Марковичева Е.В. Влияние международных стандартов прав человека на формирование концепции ускорения уголовного судопроизводства …… 63
Поздняков В.М. Конституционные и организационно-правовые основания совершенствования профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее психологическое обеспечение ……. 72
Прокопович Г.А. Определяющие ценностные ориентиры в жизни и творчестве Г.Р. Державина ……. 78
Романов А.В. Дистрибьюторский договор …….. 81
Салин П.Б. Становление института саморегулирования как одна из магистральных тенденций модернизации системы права Российской Федерации …….. 87
Сафронков В.В., Ласточкина Н.И. Тенденции развития партийной системы России: политико-правовые аспекты ……..…… 92
Смагин П.В. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации и пути его реформирования …….. 100
Шептунова Т. Международный терроризм в условиях глобализации с точки зрения механизма государственного управления ……. 104

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый читателям **четырнадцатый выпуск** межвузовского сборника научных статей выходит по результатам ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов. В 2009 году она проводилась в форме Интернет-конференции. В ней приняли участие представители различных регионов нашей страны: Волгоград, Екатеринбург, Москва, Орёл, Рязань, Санкт-Петербург, Ставрополь, Тамбов, Челябинск.

В настоящем сборнике публикуются работы, отражающие широкий спектр государственно-правовых, гражданско-правовых, международно-правовых аспектов.

Теоретико-правовым проблемам посвящены статьи, исследующие место и роль воспитательной функции в системе функций права **(С.В. Левина)**, нормативно-правовую основу приоритетных национальных проектов **(Белякова Н.В.)**, политико-правовые аспекты тенденции развития партийной системы России **(Сафронков В.В., Ласточкина Н.И.).**

Государственно-правовые проблемы отражаются в статье **В.Е. Зорькина** о ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в обращениях граждан в органы государственной власти и местного самоуправления **(Ю.С. Лоншаков)**, в конституционных и организационно-правовых основаниях совершенствования профилактики правонарушений несовершеннолетних и их психологическом обеспечении **(Поздняков В.М.).**

Интерес вызывают идеи о тенденции развития государственного устройства России в условиях политической глобализации **(Грачев Н.И.)**, конституционных ограничениях прав и свобод человека и гражданина **(Е. Галл)**,

Гражданско-правовая тематика отражена в статьях, раскрывающих проблемы таможенного контроля в контексте реализации новой концепции **(О.В. Гречкина)**, вопросы категории объектов интеллектуальной собственности **(Н.Ю. Давыдова)**, проблемы соотношения прибыли, права и морали **(Горазеев Н.Г.)**, становление института саморегулирования как одной из магистральных тенденций модернизации системы права Российской Федерации **(Салин П.Б.)**, отдельные аспекты института дистрибьюторского договора **(Романов А.В.)**.

Международно-правовая тематика отражена в статье **Е.В.Марковичевой**, рассматривающей возможности и проблемы влияния международных стандартов прав человека на формирование концепции ускорения уголовного судопроизводства, в статье **Т. Шептуновой** анализирующей различные аспекты борьбы с международным терроризмом в условиях глобализации с точки зрения механизма государственного управления. Специальные вопросы правовой инфильтрации Конвенции о защите прав человека и основных свобод раскрываются в статье **Лаптевой И.В. и Ласточкиной Н.И.**

История российского государства всегда отражалась в деятельности его великих личностей. В последующем имена некоторых из них были присвоены ведущим университетам России. В настоящем сборнике публикуются две статьи, посвящённые Г.Р. Державину и В.Н. Татищеву, чьи имена носят Тамбовский государственный университет и Волжский университет (г. Тольятти). Авторы статей – **Г.А. Прокопович и Н. Балакина.**

Оргкомитет конференции выражает признательность всем её участникам за быстрое и чёткое предоставление материалов, а также благодарит всех, принявших участие в обсуждении актуальных проблем и вопросов, возникающих в современной России.

Предлагаемый сборник материалов Международной научно-теоретической Интернет-конференции содержит только позиции авторов и не отражает мнение редакционной коллегии. Надеемся на дальнейшее сотрудничество.

С.А. Комаров
доктор юридических наук, профессор

Н.Балакина*

Страницы деятельности В.Н. Татищева

Татищев Василий Никитич (19.04.1686 – 16.6.1750 гг.) – государственный деятель, историк происходил из знатного, но обедневшего дворянского рода; сын стольника Никиты Алексеевича Татищева. Семилетним мальчиком был зачислен стольником во дворец к царице Прасковье Федоровне, к жене царя Ивана Алексеевича. Обучался в Московской артиллерийской и инженерной школе, которой тогда руководил Я.М. Брюс. В 1704 Татищев поступил на военную службу в артиллерию. Участвовал в Северной войне 1700-1721. Во время Полтавской битвы был ранен. В период с 1713 по 1719 гг. В.Н. Татищев неоднократно выезжал за границу с различными поручениями: побывал в Берлине, Бреславле, Дрездене, Гданьске. Из каждой поездки он привозил множество книг, главным образом, по математике, военным наукам, истории и географии. В 1719 г. В.Н. Татищев состоял при президенте Берг- и Мануфактур-коллегий Я.М. Брюсе, высоко ценившем его ещё с ученических лет. В 1719 г. – был определён «к землемерию всего государства и сочинению обстоятельной географии с ландкартами». В 1720 г. – направлен и назначен руководителем казённой горнозаводской промышленности Урала и Сибири. В течение трёх лет в Зауралье он работал над упорядочением горного дела, занимался строительством заводов, разведкой полезных ископаемых, геодезическими съёмками и составлением карт, организацией школ (первых на Урале) и т.д. Определил и место для будущего административно-экономического и культурного центра Урала, заложив на берегу реки Исеть город, названный позже Екатеринбургом. Из-за столкновений с Никитой Демидовым и по доносу последнего был отстранён от должности и находился под следствием. «Через адмирала графа Апраксина, – писал Василий Никитич, – Демидов так меня оклеветал, что все думали о моей погибели». После оправдания на некоторое время возвратился на Урал, но в ноябре 1723 г. В.Н. Татищев выехал в Санкт-Петербург с докладом о заводских делах, был принят лично Петром I и вскоре направлен в Швецию Ему было поручено ознакомиться с горным промыслом и «протчими мануфактурами», узнать о «порядках при оных», «вникнуть в дела тамошней Академии наук и библиотеки», нанять для работы в России разных мастеров, устроить в Швеции обучение русских учеников. Было у него и секретное задание: «смотреть и уведомлять о политическом состоянии, явных поступках и скрытых намерениях оного государства». В Швеции В.Н. Татищев отправил профессору Бенцелю учёную записку о нахождении в Сибири костей мамонта. Опубликованная Бенцелем в 1727 г. на латыни записка привлекла внимание всего научного мира и ещё дважды переиздавалась в Швеции, а в 1743 г. была переведена на английский язык и напечатана в Лондоне. Это единственный из всех трудов В.Н. Татищева, выпущенный в свет при его жизни. В Россию он возвратился уже после воцарения Екатерины I. Был членом Монетной конторы. После смерти Петра II в 1730 г. В.Н. Татищев, поддержавший избрание императрицей на русский престол Анны Ивановны и выступивший за отмену ограничений её власти, был произведен в действительные статские советники и поставлен главным судьёй (председателем) Монетной конторы. Вскоре из-за разногласий с графом М.Г. Головкиным, его непосредственным начальником, В.Н. Татищев был обвинён в злоупотреблениях, отставлен от должности и отдан под суд, но, невзирая на невзгоды, продолжал заниматься науками, писал «Историю Российскую».

В 1733 г. В.Н. Татищев начал писать своё сочинение «Разговор о пользе наук», где обосновал необходимость широкого распространения научных знаний, дал классификацию наук и изложил план развития школьного дела в России.

---

* **Балакина Н. - студентка юридического факультета НОУ ВПО «Московская гуманитарно-техническая академия», научный руководитель— заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, к.ю.н., доцент Г.А. Прокопович.**

В самом начале 1734 г. суд по делу Татищева был внезапно прекращён (видимо, благодаря вмешательству Императрицы), и указом от 10 февраля того же года Василия Никитича назначили «командиром уральских, сибирских и казанских горных заводов». За время второго пребывания на Урале В.Н. Татищева в должности «горного командира» (1734 – 1737 гг.) число заводов там возросло с 11 до 40 (В.Н. Татищев намечал построить ещё тридцать шесть, что и было впоследствии выполнено), прокладывались дороги, строились города. В эти же годы В.Н. Татищев разработал первый горный устав, призванный «внести правильность и устойчивость в систему горнозаводского управления». К достоинствам устава следует отнести то, что в нём В.Н. Татищев изменил названия всех горных чинов и горных работ с немецких на русские, бросив тем самым вызов всесильным немецким временщикам. Однако из-за противодействия Бирона устав утверждён не был.

В 1736 г. В.Н. Татищев был обвинён в казнокрадстве, однако делу ход не дали и вскоре он получил тайного советника и был назначен правителем Оренбургского края. Оставив Горной школе всю свою библиотеку (около 1000 томов), В.Н. Татищев 26.05.1737 г. выехал из г. Екатеринбурга в г. Мензелинск, а оттуда в г. Самару, в штаб-квартиру Оренбургской экспедиции. Экспедиция имела большое значение в осуществлении политики России в Средней Азии и Казахстане, а также в освоении и изучении Оренбургского края. В это время В.Н. Татищев приступил к составлению «Общего географического описания всея России», куда вошли многочисленные сведения и по Оренбургскому краю, в т.ч. описание границ Оренбургской губернии, основных рек и озёр, полезных ископаемых, животных Оренбургской губернии, народностей, населявших этот край.

Но этим деятельность В.Н. Татищева не ограничивалась – она носила разносторонний характер. Так, по настоянию Василия Никитича военный суд вынес смертный приговор уже находившемуся под следствием капитану Житкову – за грабёж башкирского населения «без всякой причины» и творимые его командой произвол и убийства. Сурового наказания требовал В.Н. Татищев и для майора Вронского, который «принесших повинную и безборонных оступя, неколико сот побил, и пожитки себе побрал». За взятки, казнокрадство, грабежи местного населения был отстранён от должности и отдан под суд уфимский воевода С.В. Шемякин. Затем было разработано и введено твёрдое расписание, «чтобы на жалование толикое число людей содержать, сколько настоящее отправления требует... дабы жалования при экспедиции излишнего никто не брал..». По распоряжению В.Н. Татищева при самарской штаб-квартире Оренбургской экспедиции была создана самая большая по тем временам библиотека, открыты российская и татаро-калмыцкая школы, школа Пензенского полка для солдатских детей, начато строительство госпиталя и аптеки с лабораториями.

Летом 1738 г. В.Н. Татищев приехал в Оренбургскую крепость и «нашел её в ужасном состоянии». По его проекту город был перенесён на новое место. При Василии Никитиче продолжались закладка и постройка укреплений по рекам Яик и Самара. Были основаны Переволоцкая, Чернореченская, Тевкелев Брод (Новосергиевская), Камыш-Самарская (Татищево) крепости и г. Ставрополь на Волге (ныне г. Тольятти). В.Н. Татищев участвовал в церемонии принятия русского подданства киргизами Малой Орды в лице хана Абул-Хаира и народных представителей, состоявшейся 03.08.1738 г. в «старом» Оренбурге (Орске). В.Н. Татищев прилагал немалые усилия к налаживанию торговых связей с ханствами Средней Азии.

Несмотря на занятость, частые разъезды (В.Н. Татищев по-прежнему оставался «командиром» Уральских горных заводов), он продолжал вести научно-исследовательскую работу. В 1737 г. Василием Никитичем было разработано «Предложение о сочинении истории и географии», содержащее 198 вопросов, касающихся истории, географии, этнографии и языка. В 1738 г. – составил карту Самарской излучины Волги, карты Яика и ряда пограничных районов, сделал обзор природных богатств Сибири (Общее географическое описание Сибири). В 1738 г. В.Н. Татищев подготовил к изданию от-

крытый им «Судебник» Ивана IV Грозного 1550 г. с обстоятельными комментариями по важнейшим вопросам политической и социальной истории России XVI-XVIII вв.

Однако в 1738 г. в Синод поступила жалоба от протопопа Антипа Мартинианова. С этого времени началась настоящая война против начальника Оренбургской экспедиции: 27.05.1739 г. была создана следственная комиссия для разбора обвинений против В.Н. Татищева, а 29 мая он был отстранён от всех дел, лишён званий и взят под домашний арест (некоторые источники утверждают, что В.Н. Татищев был посажен в Петропавловскую крепость).

Положение изменилось со смертью Анны Иоановны и падением Бирона в ноябре 1740 г. В 1741 г. В.Н. Татищев был назначен в Калмыцкую комиссию. К новому месту службы Василий Никитич отправился ещё состоя под судом и следствием.

После вступления на престол Елизаветы Петровны В.Н. Татищев был назначен губернатором в г. Астрахань. «Уже Калмыцкая комиссия, – пишет А. Кузьмин, – воспринималась В.Н. Татищевым как ссылка. Назначение же астраханским губернатором он понял как заключение в «узилище». Однако уже больной и в преклонном возрасте Василий Никитич ревностно принялся за реорганизацию экономики Астраханской губернии, состояние которой он нашёл плохим. Но и губернаторство его закончилось в 1745 г. – он был обвинён в различных злоупотреблениях, отстранён от должности и отдан под суд. Сотрудник английской торговой компании Ганвей, бывавший в Астрахани и знавший В.Н. Татищева, так объясняет причины отстранения Василия Никитича: «Зависть к способностям Татищева между учёными, месть ханжей за его неверие, которое, я опасаюсь, было велико... сделали то, что Татищев был отправлен в ссылку на житие в собственное имение».

Последние годы Василий Никитич жил в подмосковном имении – селе Болдино и до конца своих дней работал над «Историей Российской», которую последующие поколения считали научным подвигом автора. Кроме «Истории...», В.Н. Татищев подал в Академию наук своё «мнение» о затмениях Солнца и Луны, проект о «напечатании азбуки с фигурами и прописями», составил первый русский энциклопедический словарь, составил почтовую книгу России, работал над проектом экономических преобразований. Впервые в русской историографии сделал попытку найти закономерности в развитии человеческого общества, обосновать причины возникновения государственной власти. В последние годы жизни В.Н. Татищев вёл большую переписку со своим бывшим сотрудником по Оренбургской комиссии, который в эти годы занимался историей и географией Оренбургского края. Накануне смерти он получил известие о своём оправдании и награждении орденом Св. Александра Невского. В.Н. Татищев письмом поблагодарил императрицу – и возвратил орден как уже ненужный ему.

Умер В.Н. Татищев в Болдино 15 июля 1750 года.

Мы знаем В.Н. Татищева, как сторонника теории естественного права. В своих трудах он ссылался на Г. Гроция, С. Пуфендорфа, М. Вольфа. Вместе с тем, он отрицательно отзывался о сочинениях Н. Макиавелли, Т. Гоббса, Дж. Локка, содержащих мысли «более вредительные, нежели полезные».

Как и Феофан Прокопович, он осуждал папскую власть за преследование Н. Коперника, за инквизицию. В.Н. Татищев – сторонник просвещения, развития науки. Проблемы религии интересуют его более с точки зрения политической: «разность вер» опасна там, где их две равные по силе – раздоры между протестантами и католиками, разжигаемые попами, порождали великие смуты и кровопролития. «Но ежели где три или более разных вер, там такой опасности нет».

Также В.Н. Татищев являлся сторонником теории общественного договора. Договор вообще рассматривается Василием Никитичем как основа всякого государства, в том числе, и монархического. Ссылаясь на примеры избрания царей в русской истории, он утверждал, что «по закону естественному избрание должно быть согласием всех поддан-

ных, некоторых – персонально, других – через поверенных, как такой порядок во многих государствах утверждён».

Представительную систему В.Н. Татищев считал признаком аристократии (правление избранных – по избранию или по положению). Аристократия применима и полезна в областях (странах), состоящих из нескольких городов, защищённых от неприятельских нападений (на островах и пр.), особенно у просвещенного народа, привыкшего к соблюдению законов без принуждения и жестокого страха. Примером аристократии В.Н. Татищев считал Венецию, называл также Швецию и Англию, государственный строй которых, однако, считал смешением монархии, демократии, аристократии.

Россия же, Франция, Дания, Испания и некоторые другие страны «яко великие государства, не могут иначе править, как самовластием». Защита и обстоятельное обоснование самодержавия в концепции В.Н. Татищева соединялись с мечтой о внедрении в систему органов власти чего-то вроде представительных дворянских учреждений, чтобы наладить порядочное законодательство, компетентное решение дел центрального управления, пресекать фаворитизм, казнокрадство, взяточничество в верхних звеньях государственного аппарата.

Как и другие представители школы естественного права, В.Н. Татищев различает естественные и гражданские (положительные) законы. При этом законы положительные основаны «на соображениях политической мудрости», устанавливаются «по произволению каждого народа». Если естественные законы определяют что̀ «право и неправо», то политика судит о том, что полезно или вредно. Естественное право рассуждает об отдельном человеке, политика — об обществе в целом. Естественные законы едины и всеобщи, гражданские законы различны вплоть до того, что по положительным законам разных народов «часто приходится тако, что один за доброту, другой за зло почитает».

Главными показателями государственной мощи В.Н. Татищев считал «многолюдство и богатство», «а богатству корень – купечество и рукоделие». Купечество должно быть поставлено в государстве на почётное место: оно подобно сердцу в человеческом теле. «Когда купечество богато, то всё государство богато, сильно и почтенно». Торговля умножается, писал В.Н. Татищев, «наипаче через вольность купечества». Но это суждение Василия Никитича ориентировано более на страны Запада; в России он считал необходимым и полезным административное вмешательство в промышленность и торговлю, государственный контроль за качеством товаров, жёсткую регламентацию предпринимательской деятельности.

В.Н. Татищев разделял убеждение своего века о всесилии просвещения, законов, разумного правительства. Он порицал как «махиавелические плевелы» рассуждения о том, что непросвещённым народом легче управлять, чем просвещённым; именно темнота, невежество народа создают распри и возмущения. Исходя из мысли, что народ недостаточно просвещён, В.Н. Татищев и предлагал определить законами, инструкциями, предписаниями всё, что представляет интерес для государства.

В.Н. Татищев неоднократно выступал за обновление законодательства, за тщательную подготовку проектов законов – «лучше оное прежде издания рассматривать, нежели издав, переменять, что с честию монарха не согласует». Закон, писал Василий Никитич, должен соответствовать таким требованиям: 1) изложение содержания закона языком, «которым большая часть общенародия говорит и суще самым просторечием», «чтобы никаких иноязычных слов не было»; «всякий закон что короче, то внятнее»; 2) выполнимость законов; требование включает и недопустимость чрезмерных угроз наказаниями: «неумеренные казни разрушают тем закон, что от сожаления принуждены будут наказание уменьшать»; 3) согласованность законов, непротиворечивость законодательства; 4) своевременное и широкое объявление закона, «ибо кто, не зная закона, преступит, тот по закону оному осуждён быть не может»; 5) сохранение обычаев древних, если они не противоречат общей пользе.

В заключение отметим, что период петровских реформ был переломным в истории политико-правовой идеологии России. С ним связано коренное изменение как содержания, так и формы политико-правовой мысли господствующего дворянства; на смену богословским доводам в обоснование самодержавия пришла теория общественного договора и естественного права. Восприятие этой теории приобщило русскую мысль к достижениям мировой цивилизации, создало стимулы и открыло перспективы развития. В этом есть и большая заслуга В.Н. Татищева.

А ещё имя Василия Никитича Татищева носит Волжский университет (г. Тольятти).

Белякова Н.В.*

Нормативно-правовая основа приоритетных национальных проектов

Национальные проекты, как показывает зарубежный и отечественный опыт, всегда базируются на твердой законодательной основе. Реализуемые в настоящее время в Российской Федерации приоритетные национальные проекты не являются исключением. Сформирована достаточно развитая система правовых актов, которая обеспечивает функционирование эффективных, на наш взгляд, правовых механизмов реализации приоритетных национальных проектов.

Нормативно-правовую основу приоритетных национальных проектов в России, несомненно, составляет Конституция Российской Федерации. Не случаен, на наш взгляд, и выбор приоритетных путей и направлений модернизации и реформирования сфер деятельности государства и общества – образование, здравоохранение, право на доступное жилье, развитие сельского хозяйства. В данном случае следует провести параллель с тем, как имплементированы права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ. Мы имеем в виду то, что существующие приоритетные проекты призваны реализовать прежде всего основные права и свободы граждан, т.е. если говорить с точки зрения конституционно регулирования этого вопроса, то экономических прав граждан, прав граждан на образование, выбор места жительства, неприкосновенности жилища, и, в конечном итоге, реализации экономического блока прав граждан. Таким образом, государственная политика по реализации приоритетных национальных проектов направлена прежде всего на реализацию основных прав граждан, неотъемлемых прав – права на достойную жизнь, на гарантии реализации правового статуса личности. Остановимся на данном аспекте более подробно.

Исследуя правовой статус личности, следует обратить внимание на то обстоятельство, что в Конституции Российской Федерации применяются такие основных понятия, обуславливающие правовой статус лица, как «человек», «гражданин», «каждый» и «личность». Совокупность базовых, отправных понятий, отражающих юридическую природу прав человека, специфику их реализации образует понятийно-категориальный аппарат, который выступает ядром специальной методологии, с позиции которой появляется возможность осуществить исследование. В связи с этим при исследовании правового статуса личности представляется необходимым конкретизировать это понятие. В юридической литературе распространилась практика обозначения прав и свобод человека и гражданина одним термином – «права человека».

Это обосновывается смысловым разнообразием понятия «права человека», проявляющемся в их родовом и видовом подразделении. Систему прав человека можно рассматривать как совокупность гражданских, политических, экономических, социальных прав и прав в области культуры в зависимости от сфер государственной и общественной жизни, по генезису (правовые и законные), по поколениям (первое, второе, третье и в ста-

* **Белякова Наталья Викторовна – ст.преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург).**

дии определения четвертое поколение прав), по способам реализации (позитивные и негативные), по формам закрепления (естественные и позитивные), по связи с государством (права человека и гражданина) и т.п.

Правовой статус личности может быть охарактеризован как система прав и обязанностей, законодательно закрепленных государством в конституциях и иных нормативно-правовых актах. Права и обязанности — основной исходный элемент права. Система прав и обязанностей - сердцевина, центр правовой сферы и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем.

В правах и обязанностях не только фокусируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности. Конституция Российской Федерации закрепляет соотношение интересов личности и государства. В ней (статья 2) закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и обладают приоритетом перед целями и правами государства. Именно поэтому установление правового положения личности составляет главную обязанность государства, которое выполняет эту обязанность путем закрепления прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации на конституционном уровне.

Законодательно установленные и взятые в единстве права, свободы и обязанности личности и есть ее правовой статус. Правовой статус – это сердцевина нормативного выражения основных принципов взаимоотношений между личностью и государством. По своей сути он представляет собой систему эталонов, образцов поведения людей, поощряемых и защищаемых от нарушений государством и, как правило, одобряемых обществом.

Основы правового статуса личности в Российской Федерации закреплены в главе 2 Конституции Российской Федерации. Нормативно на высшем законодательном уровне определены ее базисные понятия правового статуса и закреплена система наиболее значимых (основных) прав и свобод человека и гражданина. В Конституции Российской Федерации в целом дается наиболее полное представление об основах правового положения личности в обществе и государстве. Оно характеризуется рядом принципиальных положений

Правовой статус личности отражает наиболее сложные связи, возникающие между государством и индивидом, является одной из важнейших политико-юридических категорий.

Достаточно большой круг специалистов в области конституционного права понимает под основами правового положения личности совокупность прав, свобод, обязанностей, закрепленных законодательством государства, а также правовые и иные гарантии их осуществления.

Ряд авторов в сложную структуру конституционно (государственно) – правового статуса человека в России включают следующие элементы: гражданство, правосубъектность, принципы, конституционные права, свободы и обязанности, а также гарантии.

В качестве части правового статуса выделяются законные интересы – интересы личности, которые непосредственно не охватываются содержанием установленных законом прав и свобод, но подлежат защите со стороны государства. Однако интересы личности – это категория неюридическая, не закрепленная в юридических правах и обязанностях, и едва ли обоснованно выделять ее в качестве самостоятельного элемента правового статуса. Интерес предшествует правам и обязанностям независимо о того, находит ли он прямое закрепление в законодательстве или просто подлежит правовой защите со стороны государства. Правовое выражение и защита интересов индивидов – одна из важнейших функций правовой системы общества.

Основы правового положения личности выделяются из всей совокупности отношений, образующих правовое положение человека в государстве, их содержание определяется Основным Законом. Ни одна из прежних конституций не содержала термина «правовое

положение (статус) личности», хотя наше законодательство использовало подобное понятие.

Не секрет, что на протяжении достаточно долгого времени степень гарантированности прав и свобод человека и гражданина, а в особенности его экономических и социальных прав в России, являлась достаточно низкой. Иными словами права граждан декларировались не в полной мере, не реализовывались и не гарантировались государством. С нашей точки зрения, приоритетные национальные проекты призваны восполнить правовой вакуум, образовавшийся за 10-15 лет реформ, доверие к государственной власти и законодательству, гарантирующему, а не декларирующему конкретные социально-экономические права. Данное воззрение наиболее полно согласуется с понятием социальной справедливости, правовой и организационной стабильности в государстве.

Гарантирование – есть разновидность реализации, т.е. такой особенной формы всеобщего взаимодействия элементов действительности, при которой одни элементы (или продукты их деятельности) выступают условием существования или функционирования других элементов. Появление в данной сфере субъекта социального (в первую очередь – государственного) управления требует (для достижения целей такого управления) усиления обеспечительного воздействия в отдельных аспектах, что достигается с помощью дополнительных средств (гарантий). Гарантии призваны осуществлять специальное (повышенное) обеспечение, выступая дополнительными мерами, средствами и способами, целенаправленно создающими в комплексе требуемые условия (среду) существования и функционирования обеспечиваемого объекта.

Вопрос о гарантиях возникает всегда, когда осуществляется переход от должного к сущему. Гарантии во всех случаях есть проблема реальности правового явления. Известно, что гарантии – есть один из главных вопросов проблемы правильного применения правовых норм, законности и многих других процессов правовой деятельности.

При исследовании механизма конституционного гарантирования прав и свобод человека и гражданина следует различать в нем отдельные формы их осуществления, каждая из которых обусловливает соответствующие ей гарантии.

В качестве экономических гарантий могут быть рассмотрены конституционные установления, предусматривающие многообразие форм собственности (часть 2 статьи 8 Конституции РФ), охрану частной хозяйственной деятельности физических и юридических лиц, осуществляемой на основе принадлежащего им имущества, т.е. их частной собственности (статья 35 Конституции РФ). Именно на базе частной собственности (при использовании возможностей всех других форм собственности) создаются необходимые условия, при которых материальная обеспеченность граждан становится основой для подлинно свободного осуществления ими своих прав.

Гарантируя приоритет прав и свобод человека и гражданина, Конституция закрепляет принцип свободы экономической деятельности (пункт 1 статьи 8) в качестве основы для провозглашения прав граждан в области экономики: права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, а также иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34); права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (свобода труда), гарантируемое правом граждан на труд и защиту от безработицы (статья 37); права (свободы) научного, технического творчества (статья 44).

Объективная природа таких конституционных принципов, как свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности, единство экономического пространства и др. очевидна. Их отсутствие в Конституции не позволило бы создать рыночную экономику. Конституционные принципы рыночной экономики имманентно присущи этому типу экономики. Если в Конституции не закреплены в качестве принципов свобода договора, неприкосновенность частной собственности, свобода передвижения и т.д., в обществе не смогут функционировать экономические основы рынка. Права иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться

им как единолично, так и совместно с другими лицами (статьи 35 и 36 Конституции РФ) соответствуют таким рыночным категориям, без которых рыночная экономика немыслима, как свобода обладания недвижимостью, рынок недвижимости и свобода рынка земли. Следовательно, состояние экономики является лишь предпосылкой обеспечения прав и свобод. В механизм конституционно-правовой гарантированности прав и свобод, как ядра правового статуса личности, входят конституционно установленные принципы функционирования экономики.

Гарантии прав и свобод человека и гражданина в целом имеют государственный характер независимо от их конкретного содержания. В условиях подлинной демократии права и свободы не только признаются и юридически закрепляются государством, но и реально обеспечиваются путем создания фактических правовых условий их действительного осуществления. Социальное назначение гарантий – обеспечить фактическое функционирование институтов и учреждений государства в соответствии с принципами народовластия и свободы личности.

Применительно к законодательному регулированию и осуществлению института прав и свобод человека и гражданина следует отметить, что защита прав и свобод граждан имеет несколько правовых уровней их закрепления и реализации через органы власти:

1) на федеральном уровне – это Конституция РФ, которая гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации - часть 1 статьи 45 Конституции РФ;

2) на уровне субъектов РФ – законодательные и учредительные акты субъектов РФ, содержащие положения о защите прав и свобод человека и гражданина;

3) нормативные акты муниципальных образований, которые также предусматривают защиту прав и свобод граждан на своей территории. Практически во всех уставах муниципальных образований гарантирование и обеспечение прав и свобод населения, проживающего на территории муниципального образования, определено в качестве основной цели или задачи деятельности органов местного самоуправления.

Представляется, что территориальный фактор имеет существенное значение в проблеме реализации конституционного статуса личности и оказывает непосредственное влияние на возможность пользования принадлежащими человеку правами и свободами.

В указанном разрезе приоритетные национальные проекты призваны прежде всего на федеральном уровне обеспечить равномерность гарантированности и развития, точнее сказать, создания предпосылок в отсутствии разрывов в развитии граждан, в реализации их прав вне зависимости от территориальной составляющей.

На наш взгляд, следует проанализировать в данном случае достижения в реализации приоритетных национальных проектов таким образом, чтобы наглядно отразить наиболее важный инструмент реализации и гарантированности прав граждан – законодательное регулирование.

Рассмотрим, какими правовыми механизмами обеспечиваются основные цели и задачи указанных проектов на примере приоритетного национального проекта «Образование».

Реализация приоритетного национального проекта «Образование» предполагает модернизацию и реформирование всей системы образования, усиление степени гарантированности прав граждан на образование, закрепленное в ст. 43 Конституции Российской Федерации. Для реализации данной задачи в проекте предусмотрено несколько взаимодополняющих подходов, определяющих в некотором смысле идеологию данного проекта. Это выявление и поддержка своего рода «точек роста», то есть стимулирование учреждений, а в отдельных случаях, целых регионов, внедряющих инновационные программы и проекты, поощрение лучших учителей, выделение премий талантливой молодежи, поощрение тех, кто может и хочет работать.

Приоритетный национальный проект «Образование» включает в себя ряд основных направлений, ориентированных на поддержку и развитие лучших образцов отечественно-

го образования, внедрение современных образовательных технологий, создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня, повышение уровня воспитательной работы в школах, развитие системы профессиональной подготовки в армии.

Основными мероприятиями по первому направлению являются оказание по итогам конкурсного отбора государственной поддержки на реализацию программ развития не менее 30 вузам (на общую сумму 20 млрд. руб.) и 6 000 школ (на общую сумму 6,0 млрд. руб.), активно внедряющих инновационные образовательные программы; государственная поддержка талантливой молодежи, предполагающая предоставление ежегодно 2 500 грантов; поощрение ежегодно 10 тыс. лучших учителей премиями в размере 100 000 рублей, что позволит поддержать лучшие педагогические кадры, повысить престиж учительской профессии. На эти цели из федерального бюджета было выделено 9,2 млрд. руб. в 2006 году и 19,2 млрд. руб. в 2007 году.

Правовое регулирование первого направления осуществляется рядом нормативных правовых актов, среди которых Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи», Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 № 324 «О денежном поощрении лучших учителей»; Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2006 № 89 «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»; Постановление Правительства РФ от 27 мая 2006 № 311 «О премиях для поддержки талантливой молодежи».

По направлению «Внедрение современных образовательных технологий» основными мероприятиями являются: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования, а также оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием.

Подключение 20 000 школ к сети Интернет (по 10 000 школ ежегодно) и оснащение ежегодно не менее 2 500 школ компьютерными классами, что в комплексе с ранее реализованными государственными программами информатизации общего образования позволит обеспечить техническую основу для внедрения современных образовательных технологий.

Для разработки и размещения в открытом доступе на федеральном сайте 100 дистанционных образовательных программ из федерального бюджета выделено 0,15 млрд. рублей в 2006 году и 0,15 млрд.рублей в 2007 году, а оснащение в 2006-2007 годах ежегодно не менее 8000 школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием потребовало выделения денежных средств на сумму 4,8 млрд.рублей.

Правовое регулирование второго направления осуществляется рядом нормативных правовых актов, среди которых Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 № 3266-1 «Об образовании», а также распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июля 2006 № 1032-р «Об организации подключения к сети Интернет за счет средств федерального бюджета государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования».

По направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня» основными мероприятиями являются: создание к 2008 году в России двух университетских центров на 30 тыс. мест каждый - в Южном и Сибирском федеральных округах, а также двух бизнес-школ (по 500 мест каждая) в московском регионе и Санкт-Петербурге. На эти цели из федерального бюджета было выделено 3,0 млрд.руб. в 2006 году и 6,0 млрд.руб. в 2007 году, а также привлечены средства субъектов Российской Федерации и частных инвесторов.

По направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» основным мероприятием является выплата дополнительного ежемесячного денежного возна-

граждения за классное руководство, включая учителей начальных классов. Дополнительное ежемесячное вознаграждение выплачивается из расчета 1000 рублей за полнокомплектный класс, пропорционально численности в случае меньшего количества учеников. При этом базовый норматив наполняемости для сельских и городских школ разный: 25 учеников – для городских школ и 14 – для сельских. На эти цели в федеральном бюджете на 2006 год было предусмотрено 7,7 млрд.рублей.

По направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» основными мероприятиями являются: расширение возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву; предоставление преференций при подготовке к поступлению в вузы и получении высшего образования лицам, отслужившим не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин.

Для реализации этого направления были предусмотрены создание в воинских частях 100 учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы, организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации (включая выплату им специальных стипендий). На эти цели из федерального бюджета было выделено 0,3 млрд. рублей в 2006 году и 0,6 млрд. рублей в 2007 году.

Кроме того, для реализации проекта «Сельский школьный автобус» в 2006-2007 годах субъектам Российской Федерации были предоставлены субсидии в сумме 2,08 млрд. руб. (в том числе 1,0 млрд. руб. в 2006 году) на приобретение ежегодно не менее 3 500 школьных автобусов на условиях паритетного финансирования.

В целом следует отметить, что система правовых актов, обеспечивающих нормативно-правовую базу реализации приоритетных национальных проектов, находится еще на стадии своего развития. Однако по мере углубления процессов реализации приоритетных национальных проектов будет развиваться и их законодательная база. Следует не забывать и то, что в общий нормативно-правовой массив будут вливаться не только федеральные акты, но и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, отраслевые правовые акты министерств и ведомств, отвечающих за развитие национальных проектов, что предполагает, на наш взгляд, серьезные перспективы формирования единой системы нормативно-правовых актов, обеспечивающих устойчивую реализацию приоритетных национальных проектов.

Е. Галл*

Конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина

Конституционное провозглашение прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, установление обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, не исключает возможности их правомерного ограничения.

Такие ограничения объективно обусловлены тем, что человек живет в обществе и свобода личности проявляется во взаимодействии его с отдельными индивидуумами, с общественными образованиями. Осуществляя свои права и свободы, человек не должен нарушать прав и свобод других лиц. Поэтому свобода, права индивида не могут быть абсолютными, ничем не ограниченными. Каждый имеет обязанности перед другими людь-

* **Галл Елена - студентка юридического факультета НОУ ВПО «Московская гуманитарно-техническая академия». Научный руководитель – заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, к.ю.н., доцент Прокопович Г.А.**

ми, перед обществом, государством. Б. Н. Чичерин отмечал, что «без этих ограничений общежитие невозможно. В какой мере они устанавливаются – это зависит от местных и временных условий»[1].

Прежде чем дать понятие ограничению прав человека и гражданина, необходимо определить, что понимают под правами человека. «Права человека – понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах»[2].

Права человека в Российской Федерации закреплены главой 2 Конституции. Контроль над соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц России осуществляет уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в соответствии с Конституцией России.

Права и свободы человека и гражданина – это система стабильных, в определенной мере даже традиционных, благ и социальных ценностей, представляющих собою объект правовых притязаний главных участников общественных отношений – человека и гражданина.

Ограничение прав и свобод человека и гражданина, т.е. определение пределов свободы личности в обществе и государстве, – это, безусловно, один из важнейших аспектов взаимоотношений человека и государства.

В учебной литературе по теории государства и права нет единого толкования понятия «ограничение прав». Само понятие и характеристика ограничения прав и свобод человека и гражданина исследуются в общем, концептуальном плане. При этом акцент делается на понятие этих прав и свобод, структуру правового статуса человека и гражданина, на роль государства в восстановлении нарушенных прав человека и в лучшем случае на основаниях ограничения прав и свобод человека и гражданина в обществе. Иными словами, данной, как показывает практика, острой и болезненной проблеме, уделяется непропорционально мало внимания.

Следовательно, рассмотрение классификации конституционных ограничений прав и свобод играет важную роль в определении данного юридического термина и в упорядочении самих ограничений.

А. В. Малько определяет правовое ограничение как «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающего условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите, как исключения определенных возможностей в деятельности лиц»[3].

Известный теоретик права Е.А. Лукашева в книге «Права человека», лишь в связи с правовым статусом человека и гражданина касается общих аспектов оснований ограничения рассматриваемых прав и свобод. Причем, она не дает собственного определения ограничения прав и свобод человека и гражданина; а говорит, что «пользование правами сопряжено с ответственностью человека, с возможностью ограничения, определяемыми мерой и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, солидарности, нравственности»[4].

С.С. Алексеев, обобщая последние исследования по правам человека и гражданина в теории права, тоже прямо не определяет, что такое ограничение прав и свобод человека и гражданина на современном этапе. В то же время он размышляет о правах человека как о явлении глобального порядка и в этом контексте говорит о «необходимости строгого соблюдения прав и свобод человека и гражданина в демократическом обществе, устранении возникающих нарушений, коллизий и т.д.»[5]. Он говорит о равенстве людей в соци-

---

[1] *Чичерин Б. Н.* Философия права. – СПб. 1998. – С. 79.
[2] Большая российская юридическая энциклопедия / Под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2000. – С. 49.
[3] *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. –Саратов, 1994. – С. 112.
[4] *Лукашева Е.А.* Права человека. – М., 2001
[5] *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.:НОРМА, 2001.

альном государстве, то есть о равенстве всех перед законом и судом и о равенстве в стартовых позициях в социально-экономической жизни.

Ограничение основных прав выступает фундаментальной категорией конституционного статуса личности. В частности, тесная взаимосвязь с принципами конституционного статуса личности (например, сочетания свободы и ответственности, прав и обязанностей) предполагает то, что ограничение основных прав пронизывает иные элементы конституционного статуса личности. Без ограничений основные права не могут быть реализованы на практике. Фактически, ограничения служат базой для познания отдельных основных прав. Прежде всего, это касается основных личных и политических прав, которые выполняют функцию защиты свободы от посягательств со стороны государства. Категория «ограничение» выражается также в правосубъектности, гражданстве, гарантиях, которые являются условиями реализации прав, обязанностей и предопределяют тот или иной их объем.

В Конституции РФ целями ограничений прав человека являются:

• защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц;

• обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Учитывая, что решение задачи обеспечения разумного и соразмерного ограничения прав и свобод тесно связано с установлением баланса между свободой личности и общественной безопасностью, в научной литературе высказываются соображения о том, что ограничения прав и свобод граждан могут допускаться как в целях защиты конституционного строя и обеспечения безопасности государства (в условиях режима чрезвычайного и военного положения), так и в связи с защитой прав и свобод других лиц и обеспечением безопасности граждан (в случаях предотвращения последствий экологического бедствия, распространения опасных заболеваний и т.д.)[1].

Таким образом, главной целью ограничений является охрана основных ценностей в обществе, к которым относятся жизнь, свобода, достоинство и т. д. Ограничением правовыми средствами свободы одного лица (по приговору суда), защищаются такие первичные ценности человека (и общества в целом), которые являются приоритетными в данной ситуации.

Исходя из следующих принципиальных позиций, целесообразно определить критерии ограничения прав человека:

1) форма правомерного ограничения прав человека – федеральный закон;

2) цель ограничения прав человека – установление баланса интересов индивидуумов и общества в целом;

3) суть правомерного ограничения – это не умаление, не дискриминация, не нарушение прав и свобод, а это уменьшение объема предоставляемых прав и свобод.

4) критерий ограничения прав человека – крайняя необходимость, при соблюдении следующих условий: наличие реального или возможного вреда государственным и общественным интересам; невозможность защиты правоохраняемых благ иными способами;

4) общий характер ограничений – их действие распространяется на каждого, они не носят персонифицированной направленности;

5) соблюдение общепризнанных международных норм и принципов - ограничения прав человека не должны нарушать обязательства Российской Федерации по международному праву;

6) разумная достаточность мер государственного ограничения прав - ограничения могут осуществляться только в той степени, в какой это требуется, однако не допускается ограничение фундаментальных прав и свобод человека и дискриминация на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения;

---

[1] Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник для вузов / Под ред. О.И. Тиунова. – М., 2005. – С. 288.

Однако, в тексте Конституции РФ есть положения, которые являются не вполне корректными с точки зрения и формальной, и содержательно-правовой логики построения нормативного материала. Научное исследование конституционно-правовых положений нацелено на оценку качества соответствующего нормативного материала, выявление причин его несовершенства и разработку подходов к преодолению имеющихся недостатков в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности.

Большую трудность вызывает тот факт, что термином "ограничение прав и свобод" в Конституции РФ обозначены разные понятия. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства". А согласно ч. 1 ст. 56 в "условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия". То есть, в первом случае говорится о том, что в условиях нормального режима правовой регуляции федеральный закон может ограничивать любые права и свободы без указания времени действия таких ограничений, а во втором случае отдельные ограничения прав и свобод допускаются лишь в условиях чрезвычайного положения (введенного в соответствии с федеральным конституционным законом) лишь в заданных пределах и только на определенный срок. При этом, как следует из ч. 3 ст. 56, далеко не все права и свободы вообще подлежат какому-либо ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Судьи Конституционного Суда РФ, анализируя нормы Конституции РФ, содержащие термин "ограничение прав", также признают, что количество обозначаемых им понятий велико. Использование в нормативном акте одного и того же термина в разных смысловых значениях является дефектом юридической техники.

В современной науке конституционные ограничения прав и свобод классифицируются по следующим основаниям:

1. В зависимости от сферы ограничения прав и свобод выделяют ограничения гражданских и политических прав (ограничения свободы передвижения, избирательные ограничения и др.) и ограничения экономических, социальных и культурных прав (например, в использовании права собственности на землю).

При этом, следует помнить, что среди прав есть такие, которые вообще не должны ограничиваться. Это абсолютные или основные права. Основные права не создаются государством, не нуждаются в его признании, не могут быть ограничены или вовсе ликвидированы им. Они присущи индивидууму как таковому. Они охраняют свободу не только от незаконного, но и законного государственного принуждения.

2. В зависимости от времени действия – на постоянные, которые установлены в Конституции РФ и законах, и временные, которые должны быть прямо обозначены в акте о чрезвычайном положении и связаны, как правило, с запрещением митингов, шествий, демонстраций, дополнительными обязанностями в сфере свободы печати и других средств массовой информации, приостановлением деятельности некоторых политических партий, жестким лимитированием передвижения транспортных средств, установлением комендантского часа.

3. В зависимости от сферы действия – на общие (распространяются на все права и свободы) и индивидуальные (распространяются только на отдельные права и свободы, например, в ст. 25 Конституции РФ закреплено конституционное ограничение в отношении лишь одного права – неприкосновенности жилища).

Можно сказать, что понятие постоянных ограничений прав весьма условно, ибо по мере развития науки и техники, расширения возможностей человека, все чаще складываются ситуации, когда те или иные ограничения отменяются. Не так давно, например, постоянными считались такие ограничения, как лишение гражданства, обязанности свиде-

тельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников. Изменилось время, и данные ограничения отошли в историю, демонстрируя тем самым все большее расширение свободы личности, укрепление нравственных основ конституционного регулирования.

Развитие человеческого общества представляет собой, как известно, очень сложный и противоречивый процесс. В определенные периоды его жизнедеятельности происходит обострение социальных и техногенных противоречий, противоречий между природой и обществом. Это влечет за собой возникновение этнических и социальных, политических и военных конфликтов, экономических катастроф, крупномасштабных промышленных аварий и т.д. Экстремальные ситуации угрожают жизни и здоровью людей, создают условия для уничтожения значительных материальных и духовных ценностей. Они грозят дестабилизацией и разрушением социальной системы и требуют безотлагательного принятия неординарных мер и, прежде всего, правовых, организационных, экономических, материально-технических. Учитывая реалии современного мира, а также основные тенденции его развития, инструменты решения всех этих конфликтов должны носить сугубо законный и справедливый характер, то есть следует говорить об особом существовании и деятельности государственных и общественных органов и структур.

4. С учетом пределов использования – на государственные (федеральные, субъектов Федерации) и муниципальные.

5. По содержанию – на финансово-экономические (запрет определенной экономической деятельности), личные (арест, заключение под стражу) и организационно-политические (отставка и т. п.).

6. По способам осуществления – запреты, обязанности, приостановления, меры ответственности.

Подводя итоги, следует отметить, что ограничения прав и свобод человека и гражданина со стороны российского государства предполагают решение следующих задач: поддержание правопорядка; обеспечение личной безопасности; обеспечение внутренней и внешней безопасности общества и государства; создание благоприятных условий для экономической деятельности и охраны всех форм собственности; учет минимальных государственных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурное развитие граждан.

Отсюда следуют два принципиальных требования: ограничения прав и свобод граждан допустимы только в том случае и в той мере, в каких они: 1) предусмотрены законом конкретного государства; 2) соответствуют нормам международного права; 3) при осуществлении прав и свобод человека и гражданина не нарушаются права и свободы других лиц.

Устанавливая принципы, цели и юридическую форму ограничений, т.е. основы ограничений прав и свобод, Конституция тем самым защищает человека и его права от произвольных действий со стороны государства, поскольку ограничивает государственную власть в возможности посягать на права и свободы личности, на сферу ее свободы. Для того чтобы законодательная власть не выходила за пределы полномочий, предоставленных ей Основным Законом, конституционные положения, санкционирующие ограничения прав личности, должны быть сформулированы и конкретизированы в текущем законодательстве с предельной четкостью и ясностью и в законах должно быть обязательно указано в каких целях, при каких обстоятельствах, в какой степени, в какой форме и каким органом власти допускается ограничение прав и свобод человека. Однако подобной ясности в законодательстве нет; нет также единого понимания и толкования конституционных основ ограничения прав и свобод.

Итак, ответ на вопрос о том, какие из ограничений конституционных прав и свобод допустимы, являлся и остается предметом острых дискуссий, как среди представителей юридической науки, так и специалистов в области политики и экономики. Однако решать данный вопрос необходимо очень осторожно, поскольку любое изменение конституцион-

ного текста чревато многими политическими последствиями, в том числе и на международном уровне.

Н.И.Грачев*

Тенденции развития государственного устройства России в условиях политической глобализации

Основополагающим фактором, оказывающим определяющее влияние на трансформацию и модернизацию государственно-правовых институтов, норм и отношений на всемирном, макрорегиональном и внутринациональном уровнях, выступает в настоящее время экономическая, культурная и политическая глобализация.

Это делает крайне актуальным политико-правовой анализ содержания и смысла основных направлений влияния глобализации на современное состояние и перспективы развития Российского государства с учетом мировых тенденций, зарубежного опыта и особенностей формирования и развития государственно-правовой системы постсоветской России. Возможные перспективы российской государственности в этом контексте не могут быть определены однозначно. Во многом они зависят от направленности общемировых процессов, в том числе от того, продолжится ли в ближайшие десятилетия обострение межцивилизационной конфликтности; от того, как в связи с этим, будут складываться отношения России с США, Европейским Союзом, исламским миром и Китаем. Наконец, они зависят от того, будет ли избран путь реконструкции российской цивилизации, как самостоятельного элемента глобальной мировой мозаики, одного из центров многополярного мира или же входившие в прошлом и входящее в ее состав сейчас территориально-политические единицы примкнут к иным цивилизациям. А это, в свою очередь, напрямую связано с решением проблемы адекватной организации государственного устройства России, а также направленностью интеграционных процессов, происходящих в различных регионах земного шара и на просторах Евразии, которая пока еще представляет собой самостоятельную локальную цивилизацию.

Процессы глобализации и проявившиеся в связи с ними тенденции государственно-территориального устройства в мире позволяют сделать вполне определенные выводы. Новая форма мирного сосуществования может быть только формой равновесия больших государственных (имперских) образований. Существенная роль и значение в международной политике, а также привилегии фактического суверенитета станут в ближайшее время монополией очень немногих макрорегиональных или мировых держав имперского типа со сложной внутренней организацией (государственным устройством), непременно концентрирующих в своих руках суверенные полномочия внешнеполитического характера. Остальные, формально суверенные государства, перестанут, в сущности, быть таковыми. Они станут фактически и юридически подконтрольны этим супердержавам, хотя возможно и не понесут значительного изменения своего статуса в сферах внутренней организации и управления. Приближается время новых форм политико-территориальной организации государственности весьма отличных от тех, которые развивались в мире в последние столетия Нового и Новейшего времени, хотя и сохраняющих многих их черты.

Некоторые из современных государств уже переросли, по крайней мере, в политическом и экономическом смыслах масштабы национальных государств. Тенденции современного политического развития ведут к образованию больших политических миров макрорегионального (Европейский Союз) или экрегионального (США) характера. Становятся видимыми ясные признаки того, что именно подобным “федеративным империям” принадлежит будущее.

* **Грачев Николай Иванович – к.ю.н., доцент НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права».**

Для российского государства, существующего на всех этапах своего исторического развития в условиях регионального, этнического и конфессионального многообразия, форма и способы объединения территории, отношений центра и периферии, всегда выступали одним из ключевых факторов, определяющих не только внутреннюю, но и внешнюю политику. В данном аспекте весьма продуктивным представляется анализ соотношения унитарных, имперских и федеративных начал в территориальной организации современного российского государства в связи с тенденциями мирового развития и перспективами с ними связанными.

Такой анализ необходимо вести, с точки зрения того, какое государственное устройство способно обеспечить территориальную целостность, внешнюю безопасность и суверенитет страны. Сквозь призму адекватного политико-территориального устройства следует рассматривать и политику России по отношению к бывшим республикам Советского Союза.

Вплоть до начала 2000-х годов, закрепленное Конституцией России федеративное устройство, практически, не ставилось под сомнение. Во-первых, это обусловливалось политическим заказом власти, который не могли не ощутить государствоведы. Во-вторых – определенной магией слов: раз мы живем в Российской Федерации и по конституции наше государство обозначено как федеративное, то негативная оценка федерализма выглядит как бы нелояльной[1]. В-третьих, господствовавшее в правовых науках либеральное направление отечественной юриспруденции, рассматривало федерализм как единственный способ подлинной демократизации российского общества и решения национального вопроса[2]. Федерализм ставился в один ряд с такими либеральными ценностями, как демократия, права человека, право частной собственности и рассматривался как единственная возможная форма политико-территориальной организации России[3]. Ее утверждение в Конституции РФ 1993 года выводилось из самого хода истории, на протяжении которой народы нашей страны испытали разные модели государственной организации и наконец-то нашли решение, наиболее их удовлетворяющее[4].

Однако, весь ход истории России, начиная с XV века, свидетельствует, что она создавалась и существовала как весьма централизованное унитарное государство. При этом уже с XVI века русское государство начинает превращаться в империю,[5] в которой наряду с сугубо русским по происхождению имперским ядром, все больший удельный вес постепенно приобретали иные этнополитические компоненты. В государственном быту императорской России рядом с элементами коронного управления и сословного земского самоуправления существовали в высшей степени яркие явления, граничащие с государственностью и автономией отдельных местностей, входивших в состав русского государства.[6] В сознании русских государей и государственных деятелей присутствовало осознание невозможности «управлять одними и теми же способами и учреждениями туркменами и великороссами, сибирскими кочевниками и кавказскими племенами, кокандцами и немцами, Финляндией и Польшей»,[7] что и обусловило появление элементов автономии и регионализма в национальной политике царского правительства.

---

[1] См.: *Кольев А.Н.* Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. – М.: Логос, 2005. – С. 278.

[2] См.: *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. – М.: Славянский диалог, 2000. – С. 221; Экономический механизм федеративных отношений / Под ред. д.э.н. С.Д. Валентея. – М.: ИЭРАН, 1995. – С. 32.

[3] См.: Проблемы и перспективы российского федерализма. – М.: Республика, 1998. – С. 63.

[4] См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под ред. Топорнина Б.Н., Батурина Ю.М., Орехова Р.Г. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 25-26.

[5] См.: *Каспэ С.И.* Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. – С. 85-104; *Туровский Р.Ф.* Русская геополитическая традиция // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки, 1996. № 5. – С. 53.

[6] См.: *Нольде Б.Э.* Очерки русского государственного права. – СПб.: Правда, 1911. – С. 279-280.

[7] *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. – СПб., 1881. Т.2. – С. 221.

Империи никогда не бывают сугубо унитарными. Для территориальной организации империй характерно своеобразное сочетание элементов унитаризма, автономии, федерализма и даже конфедерализма, не сводимое к одному из них. При этом, основным направлением эволюции имперской государственности является стойкая тенденция к унитаризму посредством использования различных промежуточных форм для большинства или отдельных территориальных подразделений, входящих в ее состав или находящихся в орбите ее влияния: союзов, содружеств, автономий, муниципий и т.д. При этом, данная тенденция никогда не доходит до своего логического завершения, оставаясь только лишь парадигмальным направлением развития. Радикальная централизация и унитаризация политико-правового пространства подтачивает имперскую организацию и, в конечном итоге, разрушает ее, что хорошо видно на примере многих империй, в том числе, и российской.

Россия почти изначально, с момента объединения славянских и фино-угорских племен, была потенциально имперским государством. На протяжении всей своей истории русский народ шел по пути политической и пространственной интеграции, имперостроительства и цивилизационной экспансии.[1] Не случайно, британский ученый и политик Х.Дж. Макиндер считал Россию главной сухопутной державой современности, которая наследует геополитическую миссию Рима, Империям Александра Великого и Чингисхана. Он называл «ее географической осью истории» и считал, что она не может не осуществлять своего геополитического предназначения независимо от различных внешних и сугубо преходящих факторов[2]. После крушения Российской Империи в 1917 году большевики действительно попытались «ввести», построить федерацию, которая, по их мнению, должна была послужить «вернейшим шагом к самому прочному объединению различных национальностей России в единое демократическое централизованное Советское государство»[3]. Они действительно предложили принципиально новые парадигмы организации российского гео- и этнополитического пространства. Но эти парадигмы оказались не жизнеспособными. Поэтому восстановление российской государственности, осуществляемое в новой, превращенной, советской форме с необходимостью повлекло за собой возрождение прежних, имперских механизмов и установок – иной альтернативы не было[4]. Изменилась идеология, поменялись термины, внешний облик, политико-правовая оболочка государства. Но суть осталась прежней. Более того, СССР оказался «самым выразительным примером гигантской континентальной империи», интегрирующей «различные континентальные территории, евразийские этносы и культуры»[5].

Что касается государственного устройства РСФСР в составе СССР, то в настоящее время преобладающей стала точка зрения, высказанная впервые О.И. Чистяковым[6]. Она была унитарным государством с национально-территориальной (областной) автономией[7].

Несмотря на то, что Россия никогда не функционировала в режиме федерации, а также то, что именно национал-сепаратистские движения в союзных республиках оказались катализатором развала СССР, именно федеративное устройство стало рассматриваться в начале 90-х годов новым российским руководством как единственно возможная форма организации государственного пространства в обновленной «демократической» России. Опыт создания СССР стал почему-то переноситься на Россию.

---

[1] См.: *Дугин А.* Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. – М.: «АРКТОТЕЯ-центр», 1999. – С. 196.

[2] См.: *Макиндер Х.Дж.* Географическая ось истории // Классики геополитики XX века. – М.: «Издательство АСТ», 2003. – С. 7-30.

[3] *Ленин В.И.* Очередные задачи Советской власти // Полн. собр. соч. Т.36. – С. 151.

[4] См.: *Каспэ С.И.* Указ. соч. – С. 186-187.

[5] *Дугин А.* Указ. соч. – С. 613.

[6] См.: *Чистяков О.И.* О правовой природе «Российской Федерации» // Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922). – М.: Зерцало-М, 2003. – С. 329-344.

[7] См.: *Авакьян С.А.* Указ. соч. – С. 69; *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Указ. соч. – С. 317; *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма. Учебное пособие. – М.: МЗ-ПРЕСО, 2005. – С.119.

Однако, по существу, в России в течение всех 90-х годов XX-го столетия под лозунгами строительства реального федерализма, углубления федеративных отношений, расширения компетенции субъектов федерации происходил иной процесс – раздел власти и собственности между центральной и региональной бюрократиями.[1] Политико-правовой формой этого процесса, способом его легитимации стала новая модель государственного устройства страны, закрепленная Федеративным договором 1992 года и Конституцией РФ 1993 г., в результате институционализации которой бывшие автономии и административные единицы получили статус субъектов федерации. Центральная власть оказалась вынужденной пойти на это, чтобы обеспечить себе, в условиях реформирования общественных отношений и политической слабости центра, поддержку региональных элит, которые на деле и узурпировали правомочия субъектов федерации в своих узкоэгоистических клановых и групповых интересах. Федеративная форма организации российского политико-территориального пространства оказалась востребованной не обществом и народом, а новой политико-административной и хозяйственной элитой, приватизировавшей власть и собственность. В результате, государственное строительство новой России превратилось в «непрерывный процесс торга» между Москвой и региональными структурами по поводу конечного распределения власти[2], а страна оказалась поставленной на грань дезинтеграции и распада. Дело дошло до того, что в научных публикациях государственное устройство России стали сравнивать с феодальной монархией, где провинциальные автократии, за немногими исключениями, явно тяготеют к привычной для России самодержавности, а президент является лишь primus inter pares среди региональных баронов[3].

Становилось ясно, что если не произойдет радикальных сдвигов в системе государственного устройства и в механизме территориального управления, то уже в ближайшие годы Россия может перестать существовать как единое политическое целое. Классическое федеративное устройство оказалось чуждым российскому национальному правопорядку. Федерация не прошла проверку временем. К концу 90-х г.г. 20-го столетия Россия имела «очень рыхлое государственное устройство»[4], с тенденцией к обособлению регионов в удельные княжества, превращению ее в конфедерацию или во фрагментированную систему авторитарных режимов и компрадорских образований[5]. Федеративное устройство практически оказалось ширмой, прикрывающей латентный процесс распада государства[6].

Именно поэтому президентство В.В. Путина началось с реформы федеративной системы. Эта реформа, проводимая поэтапно в течение 2000-2005гг., явилась по своему содержанию ревизией конституционной концепции федерализма. Она включила в себя: а) *фактическое изменение политико-территориального устройства страны путем его укрупнения в виде федеральных округов и создания в них института полномочных представителей Президента РФ,* к которым постепенно перешли все значимые рычаги власти, осуществляемые ранее органами субъектов Федерации, откуда пошло их сопоставление с генерал-губернаторами и наместниками Российской империи[7], поскольку они полу-

---

[1] См.: Экономический механизм федеративных отношений. – С. 21-26.

[2] См.: *Солник С.* «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового российского государства: 1990-1995 // Политические исследования. 1995. № 6. – С. 95-108.

[3] См. *Зубов А.Б.* Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Политические исследования. 2000. № 5. – С. 46.

[4] *Строев Е.С.* Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. 1999. № 1. – С. 6.

[5] *Явлинский Г.* Последняя фаза агонии? // Общая газета. 1999. 10-16 июня.

[6] См.: *Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д. , Соловей В.Д.* Федерализм и публичная сфера в России // Политические исследования. 2001. № 4. – С. 133-134.

[7] См.: *Данилов Ю.* Надо в конце концов думать об интересах России. О введении института генерал-губернаторов // Независимая газета. 2000. 4 мая; *Медушевский А.Н.* От договорного федерализма к централизованному: полномочные представители как инструмент реализации скрытых полномочий президента // Россия в условиях трансформаций. – М.: ФРПЦ. 2001; *Трифонов А.Г., Межуев Б.В.* Генерал-губернаторство

чили вполне сопоставимые с ними функции, дающие возможность концентрации управления всеми видами государственной деятельности на этом уровне[1]; б) *изменение порядка формирования верхней палаты федерального Парламента*[2], результатом чего стало *отстранение национальной и региональной элиты от участия в деятельности федеральных органов и ослабление ее влияния* на характер, принимаемых общегосударственных решений; в) *наделение Президента РФ* и президентских структур власти в регионах *обширными полномочиями по контролю за деятельностью региональных органов и привлечению их к ответственности* за нарушение федерального законодательства[3]; г) *отмена выборов высших должностных лиц объектов Федерации* и установление сложного порядка их *назначения с решающим участием главы государства*[4]; д) в 2004-2005г.г. началась *ликвидация* сложносоставных государственно-территориальных образований, явно аномального явления в устройстве страны.

По сути, был создан новый централизованный тип государственного устройства, сохраняющий элементы федерализма, но имеющий устойчивую тенденцию к унитарной модели организации. Вне зависимости от различных оценок реформы, эта тенденция носит вполне объективный характер. Усиление унитарной компоненты в территориальной организации оказалось совершенно необходимым условием сохранения и существования российского государства. Сама жизнь толкнула федеральный центр на «укрепление властной вертикали» и ослабление влияния региональных элит.

Однако успехи федеративной реформы привели к состоянию, когда реально сложившаяся конструкция государственного устройства оказалась весьма отличной от той, которая была закреплена в конституционном законодательстве. Это свидетельствует о переходном состоянии современного государственного устройства России, и необходимости продолжения его реформирования. В обществе, государственных структурах, различных политических партиях и движениях, в среде ученых возникли различные концепции дальнейшего совершенствования политико-территориальной организации российского государства, начиная от его радикальной[5] или постепенной[6] унитаризации до сохранения России в качестве федеративного государства на основе укрупнения субъектов федерации и создания экономически самодостаточных и равностатусных государственоподобных образований[7]. Такой разброс мнений о путях преобразования территориального устройства страны, свидетельствует о том, что федерация по-прежнему остается для России проблемой, а не данностью. Российское государство и сегодня сохраняет очень много черт тра-

---

в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Политические исследования. 2000. № 5. – С. 19-26.

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112; Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000г. Там же № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551.

[2] См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федераций Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. №32. Ст. 3336.

[3] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205; 2003. № 27. Ст. 2709;

[4] См.: Собрание законодательства Российской федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

[5] См.: *Вдовин А.И.* Российский федерализм и русский вопрос // Русская нация и государство. Сб. статей. – М.: АКРИН, 2002. – С. 162-164; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. – С. 52-53; *Михайлов Р.* Ведущие российские политические организации о проблеме ассиметричности Российской Федерации // Ассиметричность федерации. / Под ред. А.А. Захарова. – М., 1997. – С. 49-54.

[6] См.: *Кольев А.Н.* Указ соч. – С. 353-354; *Горохов А.* Российский Федерализм: кризис и возможная альтернатива. // Москва. 2000. № 4. – С. 132-134.

[7] См.: Добрыдин Н.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 11. – С. 86-92; Он же. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской федерации. Автореф. дис. … доктора юрид. наук. – Тюмень. 2004; *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и развития. – М.: «Городец»; «Формула права». 2004. – С. 304-315; *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. – С. 260-269.

диционной для себя организации политического пространства, существовавшей на протяжении почти всей истории страны.

«Современная Россия – тоже империя, пусть усеченная и убогая»[1]. Она, как и прежде «есть большое пространство многообразных социальных образований, с явственным различием имперского центра и многообразной периферии, … с типичным для империи взаимоотношением элит»[2]. Отсюда следует, что дискуссия о характере государственного устройства страны, не выходящая за пределы «унитарное – федеративное», заведомо бесплодна: «понятийный аппарат данной полемики надо радикально расширять».[3] Необходимо признание имперской природы России. В пользу такого признания говорят: гигантская величина российского пространства (пусть не одна шестая, но одна восьмая часть суши), которая является одной из ключевых доминант политической культуры и ментальности страны; сохранение этнокультурной и этнополитической гетерогенности этого пространства; преемственность новой российской государственности по отношению к прежним, в том числе и советским, имперским формам[4], что лишний раз было подтверждено легкостью построения «новой властной вертикали», имперской по форме и назначению. Разумеется, речь в данном случае может идти не о воссоздании имперской модели в России в ее прежних формах и объемах, что принципиально невозможно в современных условиях в силу посттрадиционного характера российского общества, отсутствия необходимых сил и средств, но об использовании имперской компоненты в организации ее государственного устройства и наращивании интеграционного потенциала на постсоветском пространстве, в направлении возрождения России в качестве центра притяжения сопредельных стран и народов.

Задачи модернизации российского общества и создания государственности, соответствующей современным условиям и тенденциям мирового развития, могут быть успешно решены, если будут опираться на соприродные культурно-историческому коду России политико-правовые формы и методы управления. В этой связи представляются *тупиковыми* как путь выстраивания абсолютно унитарного государства, ведущего к механической унификации и радикальной гомогенизации территориального устройства, так и дальнейшие попытки строительства классической федерации с экономическими самодостаточными равностатусными субъектами. Необходимо найти форму политико-территориальной организации, которая гарантировала бы государственное единство в условиях существования относительно либеральной, многоукладной экономики. При этом важно не забывать, что «Российская Федерация – нетипичная, «отклоняющаяся» от классических образцов, уникальная форма государственно-правового устройства», требующая бережного отношения к ее истории, традициям и культуре[5]. В этой связи представляется вполне оправданным использование принципов построения РСФСР, как государства с преобладанием унитаризма и наличием национально-территориальной автономии политического и административного характера.

Современная Россия, как и прежде, представляет собой сложный, многослойный объективно ассиметричный этнополитичекий, природно-климатический и ландшафтный симбиоз. Поэтому нынешняя ассиметрия конституционно-правового статуса субъектов Федерации сама по себе не дурна и не хороша. Она объективна. Но отсюда вытекает, что нынешние принципы государственного устройства России, зафиксированные в конституционном законодательстве, в своей основе позволяют достичь государственной стабильности и устойчивости. Форма этого устройства, как она сложилась в настоящее время, способна обеспечить с одной стороны гибкость, а с другой, устойчивость и возможность

---

[1] *Плешаков К.В.* Сквозь заросли мифов // Pro et Contra? Т. 2. № 2. – С. 67

[2] *Филиппов А.* Наблюдатель империи (империя понятие социологии и политическая проблема) // Вопросы социологии. 1992. Т. № 1. – С. 113.

[3] *Каспэ С.И.* Конструировать Федерацию. – С. 62.

[4] Там же. – С. 62.

[5] *Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. – Саратов. Полиграфист, 1994. – С. 333.

дальнейшего совершенствования отношений между центральной властью и регионами. Не замечать этого и пытаться строить некое новое государственное устройство, не только близоруко, но и опасно, так как ведет к дестабилизации пока еще достаточного хрупкого равновесия во внутренней организации российского государства. Единственной принципиальной проблемой, не имеющей пока правового решения, «благодаря» жесткости действующей Конституции, является наличие формального государственного статуса у всех субъектов Российской Федерации, который и создает юридические основания для регионального и особенно этнополитического сепаратизма. Именно в направлении постепенной ликвидации этого статуса идет так называемая «федеративная» реформа, начатая в период Президента РФ В.В. Путина.

Означает ли все вышесказанное, что Россия должна быть постепенно преобразована из федерации в унитарное государство с разностатусными образованиями и элементами этнического регионализма? Если мыслить исключительно категориями «федерализма-унитаризма», то это может показаться именно так. Однако и рафинированная федерация, и классический унитаризм, и современный западный регионализм неорганичны для нашей страны. Ее государственное устройство не поддается описанию в этих терминах. В настоящее время происходит процесс поиска собственных, имманентных ей форм государственности применительно к новым условиям. Однако, совершенно очевидно, что этнополитическая, экономическая, культурная, религиозная гетерогенность территориального пространства России диктует достаточно неоднородные и более сложные формы взаимоотношений между центром и регионами, чем те, которые описываются понятиями «унитаризм» и «федерализм». *Россия не утратила своей имперской специфики.* Эта специфика настоятельно *требует сочетания различных принципов государственного устройства* применительно к различным региональным образованиям на ее территории, при полной элиминации возможностей конфедерализации страны и *доминировании принципа унитаризма,* как общей неизменной константы внутренней организации. Поэтому предоставление статуса государственного или политически автономного образования отдельным территориям не должно никоим образом подрывать государственное единство России, и посягать на ее суверенные права.

Зато принципы федерализма и конфедерализма должны быть в полной мере задействованы при целенаправленном формировании интеграционных процессов на постсоветском (евразийском) пространстве. Они являются основополагающими для возрождения и наращивания потенциала России в качестве центра притяжения сопредельных стран, а также «прирастания» зоны ее политического влияния. И здесь, России, претендующей на роль системного элемента на постсоветском пространстве, необходимо брать пример как с Европейского Союза, так и суметь использовать весь положительный потенциал своего далекого и недавнего прошлого.

О.В.Гречкина*

Таможенный контроль в контексте реализации новой концепции

В недрах пограничных и таможенных служб в 2008 году разработана и одобрена Концепция таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (далее — Концепция). Целью Концепции является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на

* **Гречкина Ольга Владимировна – доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, канд. юрид. наук, доцент.**

крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

Несомненно, в свете предложенной Концепции необходимо рассматривать вопросы совершенствования системы таможенного оформления и таможенного контроля. В частности:

1. Необходимо формирование новых подходов к таможенному администрированию, в том числе, к развитию системы управления рисками, которые позволят таможенным органам Российской Федерации эффективно реагировать на происходящие изменения в соответствии с международной практикой и требованиями общества и государства.

2. Таможенное администрирование должно быть направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности. В этой связи необходимо разделение и законодательное закрепление по видам и степени таможенного контроля на государственной границе и внутри страны.

3. Функции таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через таможенную границу Российской Федерации, должны быть направлены на пропуск товаров и транспортных средств с минимальными временными затратами и исключать осуществление полного цикла таможенного оформления товаров. Этим целям служит перенос основного акцента деятельности таможенных органов на контроль за качеством товаров до ввоза их на территорию Российской Федерации и после выпуска товаров в свободное обращение.

Для реализации этих положений необходимо в приоритетном порядке использовать возможности таможенных режимов, предварительное информирование и электронное декларирование, систему управления рисками, а также единую межведомственную автоматизированную систему сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля в сочетании с таможенным контролем на основе методов аудита, а также системного взаимодействия с налоговой службой и другими контролирующими органами. Внедрение электронного обмена информацией с другими контролирующими органами позволит внедрить принципы «одного окна» (однократное предоставление информации о пассажирах и товарах) и «одной остановки» (интегрированный государственный контроль).

Действующее таможенное законодательство не предусматривает обязательного представления предварительной информации. Согласно ст. 72 Таможенного кодекса Российской Федерации основой для получения предварительной информации является право перевозчика (либо иного лица, действующего по поручению перевозчика) представить документы и сведения в электронном виде до фактического прибытия на таможенную территорию Российской Федерации. Вместе с тем, аналогичное право должно быть предоставлено и другим лицам, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность, в том числе и при вывозе товаров с таможенной территории Российской Федерации. Несомненно, решающим шагом в последовательном проведении таможенной реформы и повышении уровня таможенного администрирования должно стать создание системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации[1]. Основные положения обязательного предварительного информирования, как и предварительного электронного декларирования (с учетом современных реалий таможенного администрирования), должны быть разработаны и отражены в нормах Таможенного кодекса Российской Федерации. Также необходимы изменения законодательства в части установления возможности осуществления выпуска товаров в свободное обращение до их ввоза на таможенную территорию Российской Федерации.

[1] Приказ ФТС России от 10 марта 2006г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. – 2006. – № 7.

В части регламентации таможенного контроля после выпуска товаров в свободное обращение в настоящее время поднимаются проблемы, в числе которых следующие вопросы:

– увеличения времени периода проверки;

– установления процедуры признания незаконно ввезенными товаров, в отношении которых отсутствуют сведения об их выпуске;

– расширения полномочий таможенных органов при организации контроля после выпуска товаров в свободное обращение;

– усиления ответственности лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров в свободное обращение.

В соответствии с п. 2 ст. 361 Таможенного кодекса Российской Федерации проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств в свободное обращение может осуществляться таможенными органами в течение одного года со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. Увеличение до трех лет срока проверки достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств следует увязывать с требованиями положений административного и уголовного законодательства Российской Федерации[2]. Федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование на основании статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации, установил как административную, так и уголовную ответственность за нарушение правил перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации и определили соответствующие составы правонарушений и санкции за их совершение. Соответственно, если уголовное законодательство Российской Федерации за преступления в сфере таможенного регулирования[3] (за исключением ст. 194 УК РФ – «Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица») устанавливает 6-летний срок давности привлечения к уголовной ответственности, то законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает годичный срок давности привлечения лица к административной ответственности.

В этой связи возможность проведения форм таможенного контроля после выпуска товаров в свободное обращение, то есть со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем, необходимо устанавливать по признаку отграничения конкурирующих норм данных отраслей законодательства. Таким признаком является крупный размер, установленный в настоящее время как стоимость незаконно перемещенных товаров в сумме, превышающей 250 тысяч рублей[4]. Поэтому в случае выявления факта незаконного перемещения товаров и транспортных средств, стоимость которых превышает установленный законом крупный размер, определенные формы таможенного контроля могут осуществляться в течение трех лет со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. В противном случае (если стоимость незаконно перемещенных товаров не превышает 250 тысяч рублей) целесообразность, в том числе затратность, проведения таможенного контроля в 3-х летний период не будет оправданой.

Исходя из приведенных рассуждений, представляется возможным внести изменения в п. 2 ст. 361 Таможенного кодекса Российской Федерации и изложить его следующим образом: «2. Проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транс-

---

[2] Приказ ФТС России от 01 октября 2008 г. № 1221 «О решении коллегии ФТС России от 29 августа 2008г. «О проекте концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации»» // Документ официально опубликован не был.

[3] См, ст. 188 УК РФ – «Контрабанда», ст. 189 УК РФ – «Незаконные экспорт или передача сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, незаконное выполнение работ (оказание услуг), которые могут быть использованы при создании массового поражения, вооружения и военной техники», ст. 190 УК РФ – «Невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

[4] См. примечание к ст. 169 Уголовного кодекса Российской Федерации.

портных средств может осуществляться таможенными органами в течение одного года со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем, а в случае, если стоимость незаконно перемещенных товаров превышает 250 тысяч рублей, то такая проверка может осуществляться таможенными органами в течение трех лет со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем».

Очевидно, что понятия «стоимость» и «таможенная стоимость» имеют существенные различия. В данном случае «определяя размер контрабанды, следует исходить из регулируемых цен на товары, незаконно перемещенные через таможенную границу, а в случае отсутствия таких цен – из фактической (рыночной) стоимости товара на момент совершения преступления. При отсутствии сведений о цене товара его стоимость может быть установлена на основании заключения экспертов»[5].

Процедура признания незаконно ввезенными товаров, в отношении которых отсутствуют сведения об их выпуске, как форма нормативной регламентации должна устанавливать четкий порядок совершения действий таможенных органов при выявлении фактов незаконного перемещения физическими и юридическими лицами товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации. Придание статуса «незаконно ввезенных» товарам и транспортным средствам основывается на строгом соответствии положениям действующего законодательства. В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 11 Таможенного кодекса Российской Федерации незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу есть совершение действий по ввозу на таможенную территорию Российской Федерации или вывозу с этой территории товаров и (или) транспортных средств с нарушением порядка, установленного Таможенным кодексом Российской Федерации. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 11 Таможенного кодекса Российской Федерации стадия перемещения при ввозе товаров и транспортных средств начинается с момента фактического пересечения таможенной границы, а завершается выпуском ввезенных товаров (транспортных средств) таможенными органами в свободное обращение.

Сам факт ввоза товаров и транспортных средств на таможенную территорию Российской Федерации не является посягательством на охраняемые законом интересы государства в сфере таможенного дела. Противоправным (незаконным), а именно посягающим на установленный порядок перемещения товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации и потому влекущим применение мер государственного принуждения, признается ввоз, совершенный помимо или с сокрытием от таможенного контроля, с обманным использованием документов, с недекларированием или недостоверным декларированием. Заметим, что перечисленные способы совершения незаконного перемещения товаров и (или) транспортных средств по-разному интерпретируются уголовным и административным законодательством[6]. Такое различие в значительной степени связано с бланкетностью и дефектностью уголовной нормы, однако административное законодательство под незаконным перемещением понимает аналогичные способы.

В этот же период (с момента пересечения таможенной границы при их прибытии и до момента выпуска для свободного обращения, уничтожения, отказа в пользу государства, обращения товаров в федеральную собственность) товары и транспортные средства находятся под таможенным контролем. Проверка достоверности сведений может также производиться таможенными органами после выпуска товаров и транспортных средств. При проведении таможенного контроля таможенные органы применяют, как правило, те формы таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. Вместе с тем, признание товаров и транспортных средств незаконно ввезенными не должно ассоциироваться с применением

---

[5] Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 мая 2008г № 6 «О судебной практике по делам о контрабанде» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2008. – № 8.

[6] См., например, ст. 188 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст.ст. 16.1 и 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

той или иной формы таможенного контроля. Придание товарам статуса «незаконно ввезенных» в правовом смысле возможно с момента возбуждения уголовного дела либо дела об административном правонарушении. При этом моментом возбуждения уголовного дела является вынесение постановления о возбуждении уголовного дела, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения документов, предусмотренных ч. 4 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Такими документами, например, являются: протокол осмотра места совершения административного правонарушения, протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении и др. Следует заметить, что отдельные формы таможенного контроля по основаниям проведения во многом уже сориентированы на выявление признаков правонарушений[7]. Это, в частности, относится к личному досмотру (ст. 373 ТК РФ), досмотру товаров и транспортных средств до подачи таможенной декларации (абз. 2 п. 1 ст. 372 ТК РФ) осмотру помещений и территорий (ст. 375 ТК РФ), специальной таможенной ревизии (п. 3 ст. 376 ТК РФ). Однако по основаниям, по преследуемым целям и по механизму процессуального оформления порядок применения форм таможенного контроля и мер обеспечения производства по административным правонарушениям различен. В этой связи применение форм таможенного контроля и нахождение товара в статусе «товара как предмета таможенного контроля» не является основанием для придания товарам статуса «незаконно ввезенных». Только с момента возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении и признания товаров и (или) транспортных средств в качестве предмета или орудия правонарушения таким товарам может быть придан статус «незаконно ввезенных». В случае прекращения уголовного дела или дела об административном правонарушении статус «незаконно ввезенных» товаров отменяется с момента вынесения соответствующего постановления.

Следует также отметить, что при обнаружении таможенными органами незаконно перемещенных товаров у лиц приобретших эти товары на таможенной территории Российской Федерации в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, полномочия таможенных органов, установленные п. 2 ст. 391 Таможенного кодекса Российской Федерации, должны толковаться однозначно и буквально. Наложение ареста, изъятие либо помещение на временное хранение таких товаров (равнозначно возбуждение дела о нарушении таможенных правил) может быть осуществлено только после реализации лицом права уплатить таможенные платежи либо обеспечить их уплату в пятидневный срок со дня вручения лицу извещения об обнаружении незаконно перемещенных товаров. В этой связи предлагается внести изменения в п. 2 ст. 391 Таможенного кодекса Российской Федерации: слова «со дня обнаружения у них товаров» заменить словами «со дня вручения лицу извещения об обнаружении незаконно перемещенных товаров».

К вопросу об усилении ответственности лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров следует подходить достаточно взвешено. Принцип справедливости наказания и его соразмерности совершенному деянию, вытекающий из статей 19, 45 и 55 Конституции Российской Федерации, предполагает установление дифференциации этой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении наказания. Характеризуя виды таможенных правонарушений, установленных главой 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нельзя не отметить специфику таможенных правонарушений, значительная часть которых содержит наказание в виде достаточно больших штрафных санкций. К примеру, по десяти видам правонарушений указанной главы предусмотрено наложение административного штрафа в размере, как правило, до двукратной

[7] *Халипов С.В*. Таможенный контроль (административно-правовой анализ). Учебно-практ. пособие. – М.: Изд-во «ТАМОЖНЯ.РУ». – 2005. – С. 103.

стоимости товаров, явившихся предметами правонарушения, с конфискацией предметов правонарушения или без таковой. В этой связи постановка вопроса может быть изменена, и вместо усиления ответственности следует поднимать вопрос о введении новых составов правонарушений, предусматривающих административную (либо уголовную) ответственность лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров.

Несомненно, комплексная реализация Концепции позволит сформировать современную систему обеспечения экономической безопасности государства за счет совершенствования таможенного администрирования посредством упреждающего развития законодательной и нормативной правовой основы организации таможенного оформления и таможенного контроля.

Н.Г.Горазеев*

Прибыль, право и мораль (о возможном развитии типов юридических лиц и их целях в России)

В русле двух основных доктрин юридического лица (фикция, реальная) каждое государство с рыночной экономикой в своём правопорядке устанавливает определённую систему юридических лиц конкретных типов, форм и видов с их теоретическим обоснованием и практическим назначением, с правовым режимом их имущества и взаимоотношениями с участниками[1]. В процессе социально-экономического развития осуществляется поиск новых, более эффективных форм, совершенствуется законодательство. Не последнюю роль в этом процессе играют воззрения социологов и философов.

В российском гражданском праве в зависимости от целей деятельности различают организации коммерческие (получают и распределяют прибыль) и некоммерческие (имеют иные, устанавливаемые учредителем, цели) организации с определёнными организационно-правовыми формами.

Закрепление в ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) такой цели (и, соответственно, признака разделения юридических лиц), как получение прибыли в результате предпринимательской деятельности, в России с её историческими традициями может вызвать сомнение и подлежать дополнительному обсуждению. Рассмотрим эту проблему с различных точек зрения.

С точки зрения бухгалтерского учёта и налогообложения цель как прибыль вполне оправдана – нужен механизм формирования бюджета государства.

Но с точки зрения теории социального управления, где цель является системообразующей общественной категорией, это не совсем оправдано, так
как прибыль – это не социальный результат, а результат арифметического действия (в соответствии с гл. 25 Налогового кодекса РФ, полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов). Прибыль в этом случае можно назвать только показателем достижения экономической цели, который включён в пассив бухгалтерского баланса. Причём можно отметить, что, например, совет директоров акционерного общества для оценки эффективности его деятельности интересует не сама прибыль, а её отношение к собственному капиталу, т.е. его рентабельность.

Самое сложное – проанализировать эффективность применения категории "прибыль" в российском гражданском праве с позиций моральных, социально-исторических. Нормы национальной морали существенно влияют на букву и дух правовых норм.

В настоящее время у нас в ходу термин "рыночная экономика", хотя точнее надо го-

* **Горазеев Николай Георгиевич – доцент Рязанского филиала Московского института экономики, менеджмента и права, кандидат экономических наук, доцент.**

[1] См., например: *Горазеев Н.Г., Лебединец О.Н.* Теоретические концепции и классификация видов юридических лиц // Современные проблемы гуманитарных и естественных наук: Межрегион. межвуз. научно-практ. конференция, 30 ноября 2004 г. – Рязань, РИУП, 2005.

ворить о повторном развитии капитализма в России. В соответствии с этим обратимся к известному труду апологета современного капиталистического развития – немецкому философу и социологу, экономисту и юристу М. Веберу (1864-1920 гг.) "Протестантская этика и дух капитализма". Суть протестантской хозяйственной этики состоит в бережливости и экономии времени, индивидуальном усердии, прилежании, в собственном обогащении. Это в целом неплохие черты. Но бизнесмен, включённый в систему рыночных отношений, видит в человеке лишь средство для делания денег. Однако это видение с развитием традиционного капитализма смягчается и современный капитализм (по М. Веберу) становится рациональным (как говорил М.С. Горбачёв про социализм – с более "человеческим лицом"). В связи с этим М. Вебер, признавая эффективность капиталистической бюрократии, внёс значительный вклад в становление общей теории и практики управления организацией (по-современному – корпоративное управление и, соответственно, корпоративное право).

Дух же православия в России (не на Западе) создал другую систему ценностных ориентаций, миропонимания человеком различий между добром и злом, совестью и бессовестностью и т.п. В православных хозяйственных отношениях не допускалась вседозволенность, убиение стыда и совести, потеря чувства вины и долга перед работниками и, вообще, перед народом. Забвение наших собственных (не Западных) ценностей вело в России к другому капитализму – коррупционно-криминальному (единственная цель – "прибыль", точнее же – имущественный интерес, "деньги").

Понимание сущности христианской жизни, как жизни духовной – в Духе Святом, позволяет не лишать себя христианской мысли, которая ничуть не хуже чисто научной выдумки в сфере морали, социологии, права и экономики. Лучшее русское купечество делало не меньшие деньги, чем Западное. Но православная вера определяла их цели: на что тратить эти деньги, обогащать себя и других (были Морозов, Мамонтов, Бахрушин, Солдатенков, Рябушинский, Третьяков и др., а не только Прошка с Угрюм- реки). Эти традиции живучи.

И не даром известные современные учёные и общественные деятели уже заявляют, что в России, "по их ощущениям, бродит призрак того, что близко к христианскому социализму"[1]. Того же мнения был и Ф.М. Достоевский, считая социалистическую идею великой, но не приводящую людей к счастью вне постижения Бога. Таково было его грозное предостережение будущему, овеянному греховными страстями, живущими в человеке.

Проведя исследования роли мировоззрения и традиций, сделаем некоторые выводы и предложения.

Если такая цель как "прибыль", с одной стороны, не является целью в прямом смысле, а только экономическим (бухгалтерским) показателем цели деятельности коммерческой организации а, с другой стороны, в соответствии с протестантскими принципами современного рационального капитализма ориентирует современных российских бизнесменов только на вседозволенные способы её получения, что для нас неприемлемо, то что же можно указать в качестве цели предпринимательской деятельности, способной и сохранять духовные ценности, и развивать инновационную экономику и соблюдать социальные установки (хотя бы заработную плату наёмным работникам выплачивать своевременно и в полном объёме). Исходя из религиозной православной идеи всеобщего добра ("люби ближнего, как самого себя"), её можно обозначить так**: обеспечение благосостояния всех (**собственников, менеджеров, наёмных работников, внешних инвесторов ООО, АО). Тогда и деньги (а не прибыль) займут своё место как ресурсы, а не как цель в цепочке "цель-ресурсы". Прибыль же останется одним из экономических показателей деятельности "фирмы" наряду с множеством других показателей (государство побеспокоится и о налогах).

Если получение "прибыли" не становится признаком классификации юридических

[1] *Нарочицкая Н.* Кризисы заканчиваются... Вопрос о том, какими мы из них выходим (интервью) // Литературная газета, 2009, 2-8 сентября.

лиц, то по какому признаку их разделять? По задачам и методам обеспечения благосостояния человека: государственным (централизованным) или частным (децентрализованным). В соответствии с этим актуализируется вопрос о **разделении юридических лиц в российском праве на юридические лица публичного права и юридические лица частного права.** У государства – свои задачи (функции), у бизнеса – свои. Но в России они должны ориентироваться не на получение ресурсов-денег, а на цель – благо граждан России. Ресурсы важны, но нельзя путать получение ресурсов (как бы это сложно ни было) с достижением цели[1].

Н.Ю.Давыдова*

К вопросу о категории объектов интеллектуальной собственности

Одним из основополагающих показателей создания цивилизованного общества на всех этапах развития является степень развития и использования в хозяйственной деятельности достижений науки, культуры и техники. Решение экономических проблем общества в целом и отдельной страны в частности зависит от уровня их интеллектуального потенциала.

Основные положения правового статуса субъектов правоотношений, в том числе государства, при обороте объектов интеллектуальной собственности регламентированы частью IV Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Поэтому права государства на объекты интеллектуальной собственности определяются исходя из положений гражданского законодательства. Однако сам термин «интеллектуальная собственность» носит скорее международный характер[2], так как российский законодатель предпочел термин «интеллектуальная деятельность».

В то же время часть четвертая ГК РФ является первой попыткой отечественного законодателя комплексно защитить права на объекты интеллектуальной собственности.

Примечательно, что права государства на объекты интеллектуальной собственности, а также проблемы, связанные с их обретением и гражданским оборотом, неоднократно становились предметом научных исследований[3].

Результаты творческой и интеллектуальной деятельности, права на которые предоставлены тем или иным лицам национальным законодательством и международными договорами, называют объектами интеллектуальной собственности. Следовательно, объекты интеллектуальной собственности – это результаты творческой и интеллектуальной деятельности, которым предоставлена правовая охрана.

Следует отметить, что унификация правового регулирования объектов интеллектуальной собственности является новеллой российского законодательства. Поэтому глава 69 ГК РФ, регламентирующая общие положения в правовом регулировании результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации (интеллектуальной собственности), является новой и заслуживает отдельного рассмотрения.

Результатами интеллектуальной деятельности и приравненными к ним средствами индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг, предприятий и информационных систем, которым в соответствии с частью четвертой ГК РФ (ст. 1225) предоставляется правовая охрана, являются произведения науки, литературы и искусства; программы для

---

[1] Следует отметить, что действующая сейчас в России методика принятия целевых программ сведена, в основном, к добыче ресурсов (дележу бюджетных средств). От разрозненных целевых программ федерального и региональных уровней необходимо перейти к новой идеологии государственного целевого планирования.

* **Давыдова Наталья Юрьевна – ассистент кафедры гражданского права и гражданского процесса Орловского государственного университета.**

[2] См.: Конвенция, учреждающая Всемирную Организацию Интеллектуальной Собственности (Подписана в Стокгольме 14.07.1967, изменена 02.10.1979) // СПС «Консультант Плюс».

[3] *Бобрышев В.А*. Права государства на объекты интеллектуальной собственности // Право интеллектуальной собственности. 2008. № 1. С. 40.

электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ); базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телевизионных передач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания); изобретения; полезные модели; промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хау); фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров; коммерческие обозначения.

Кроме того, к объектам интеллектуальной собственности относят научные открытия; защиту против недобросовестной конкуренции; закрытую информацию. Впрочем, по мнению ряда ученых, отнесение последних объектов к объектам интеллектуальной собственности являются небесспорным.

Во-первых, на международном уровне научные открытия не признаются охраняемыми объектами, поскольку договор о международной регистрации научных открытий не вступил в силу[1].

Во-вторых, защита против недобросовестной конкуренции – это совокупность некоторых действий. Поскольку действие не является объектом, то защита против недобросовестной конкуренции не может быть объектом интеллектуальной собственности.

В-третьих, закрытая информация в большинстве случаев является объектом авторского права, а не самостоятельным объектом интеллектуальной собственности. Закрытой информации стремятся придать дополнительную охрану, но обеспечена она может быть неправовыми методами. Следует отметить, что информация была исключена из перечня, предложенного частью четвертой ГК РФ, тем не менее, до сих пор среди ученых ведутся научные дискуссии об отнесении информации к результатам интеллектуальной деятельности[2]. Так же, по мнению В.Н. Штенникова и И.А. Беляевой, нетворческий характер термина «исполнение» и признание исполнений интеллектуальной собственностью приведет к негативному прецеденту, провоцирующему притязания любого лица претендовать на получение исключительных прав только по факту использования объекта интеллектуальной собственности[3].

Заслуживает внимания и точка зрения А. Юмашева, который справедливо полагает, что музыкальное произведение и его текст как литературное произведение представляют собой самостоятельные объекты авторских прав. Их превращение в единый объект авторских прав противоречит их художественной природе и неоправдано с практической точки зрения[4].

Таким образом, интеллектуальная собственность представляет собой правовой синтез следующих трех категорий результатов интеллектуальной деятельности: объекты авторского права и смежных прав; объекты патентного права; маркетинговые обозначения.

Объекты патентного права и маркетинговые обозначения объединяются понятием «объекты промышленного права» или «объекты промышленной собственности». Правовое различие между категориями объектов интеллектуальной собственности заключается в принципах возникновения права: права на объекты авторского права и сменных прав возникают с момента их создания; права на объекты промышленного права возникают с момента их регистрации и получения охранных документов. Исследователи справедливо отмечают, что использование объектов исключительных прав в предпринимательской деятельности свидетельствует об их высокой коммерческой ценности на рынке[5].

---

[1] *Судариков С.А.* Право интеллектуальной собственности. – М.; Проспект, 2009. С. 13.

[2] *Гордеева И.* Соотношение информации и интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. № 6. С. 39.

[3] *Беляева И.А., Штенников В.Н.* Статус исполнений в четвертой части ГК РФ// Патенты и лицензии. 2009. № 9. С. 3.

[4] *Юмашев А.* Музыкальное произведение с текстом: объект или объекты авторских прав? // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2008. № 8. С. 19.

[5] *Наумова Е.* Обращение взыскания на исключительные права юридических лиц, находящихся в стадии банкротства //Интеллектуальная собственность.Авторское право и смежные права, 2008. № 12.С. 4.

Как отмечает А.Фалалеев, составители части четвертой ГК РФ в угоду необоснованных юридической наукой интеллектуальных прав превратили право интеллектуальной собственности в объект (результат) инновационной деятельности, находящийся в сфере действия вещного права собственности[1]. Так же представляется, что механизм определения творчества как признака объекта авторских прав должен иметь устойчивую правовую основу[2].

Следует отметить, что в большинстве стран передача исключительного права на любые объекты интеллектуальной собственности осуществляется по письменному лицензионному договору. Как и любая сделка, договоры о создании результатов интеллектуальной деятельности и распоряжении исключительными правами не освобождены от риска признания их недействительными, и к ним применимы нормы об оспоримых и ничтожных сделках и их последствиях, предусмотренные гл. 9 ГК РФ[3]. По новому законодательству «правопреемником» авторского договора стал лицензионный договор[4]. По лицензионному договору о предоставлении права использования произведения (ст. 1286), одна сторона – автор или иной правообладатель (лицензиар) предоставляет либо обязуется предоставить другой стороне (лицензиату) право использования этого произведения в установленных договором пределах.

Таким образом, система интеллектуальной собственности представляет собой сложную правовую структуру. Среди результатов творческой и интеллектуальной деятельности особое положение занимают объекты интеллектуальной собственности, которые охраняются законами и воплощены во многих товарах, которые, в свою очередь, являются собственностью того или иного лица, когда сам товар может быть собственностью совсем другого лица. Следовательно, правообладатель (собственник) товара может использовать его любым способом (продать, подарить, обменять и т.д.), однако, он не имеет права использовать объект интеллектуальной собственности, поскольку исключительное право на этот объект ему не принадлежит и собственность на товар не является полной. Таким образом, очень важно различать использование товара и использование объектов интеллектуальной собственности.

В.Е.Зорькин*

Ежегодное Послание Федеральному Собранию Российской Федерации — как акт Президента Российской Федерации

Ежегодные Послания, в том числе и Бюджетные, — это официальный документ государственно-политического характера. В Послании Президент Российской Федерации дает анализ фактического положения дел в стране с изложением основных направлений, внешней или бюджетной политики Российского государства и актуальных задач, стоящих перед государством и институтами власти.

Анализ института президентской власти в системе органов государственной власти Российской Федерации, несомненно, является одним из актуальных направлений в современных государственно-правовых исследованиях. Спектр проблем, касающихся полити-

---

[1] *Фалалеев А.* Исключительное право в проекте совершенствования гражданского законодательства // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. № 9. С. 15.

[2] *Юмашев А.* Практический подход к определению творческого характера объектов авторских прав // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. № 9. С. 40.

[3] *Рузакова О.* Договоры о создании результатов интеллектуальной деятельности и распоряжении исключительными правами. Условия и порядок их прекращения и признания недействительными // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2008. № 4. С. 47.

[4] *Наумова Е.* Договорное регулирование оборота прав на интеллектуальную собственность // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2008. № 6. С. 67.

* **Зорькин Виталий Евгеньевич – аспирант Ставропольского института им. В.Д. Чурсина. Научный руководитель — д.ю.н., проф. А.М. Дроздова.**

ко-правового статуса Президента РФ, его полномочий и способов их реализации весьма широк и разнообразен. Практически, он затрагивает все стороны и аспекты института президентства в стране.

Полномочия Президента Российской Федерации реализуются через принятие им правовых актов. В научной литературе под правовыми актами Президента понимаются облеченные в определенную правовую форму действия Президента по реализации своих полномочий, направленные на достижение определенных правовых последствий и результатов: установление новых норм действующего права или разрешение конкретного правового дела[1].

Конституция Российской Федерации относит к правовым актам Президента Российской Федерации указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам и являющиеся обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации. Также она наделяет Президента Российской Федерации правом давать поручения органам исполнительной власти. Например, в соответствии с п. 5 статьи 117 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации дает поручение о продлении работы Правительства Российской Федерации в случае его отставки или сложения полномочий до сформирования нового Правительства Российской Федерации[2].

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации носят подзаконный характер, занимают подчиненное по отношению к Конституции Российской Федерации и законам место в иерархии нормативных правовых актов системы права России.

Действующим законодательством не установлены строгие юридические критерии, позволяющие четко отграничить указы и распоряжения как различные формы правовых актов.

По юридической силе и правовым последствиям указы и распоряжения Президента Российской Федерации имеют общеобязательный, властный характер и подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение 10 дней после подписания.

Сложившаяся практика осуществления президентских полномочий свидетельствует о наличии между указами и распоряжениями некоторых различий. Решения Президента Российской Федерации, носящие нормативный характер, т.е. содержащие общие правовые предписания неопределенному кругу субъектов, рассчитанные на длительное и многократное применение, как правило, оформляются его указами.

Например, указами определены принципы взаимодействия Президента и Правительства Российской Федерации[3], утверждены положения о структурных подразделениях Президента РФ и его Администрации[4], решаются ключевые вопросы государственной политики[5]. Указы Президента РФ могут носить и индивидуальный характер, ими оформляются решения о назначении на должность и освобождения от должности руководителей подотчетных Президенту РФ федеральных органов, а также иных структур вертикали исполнительной власти. Наконец, указы Президента РФ принимаются по вопросам граждан-

---

[1] Конституционное право России: курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. – С.239.

[2] www.consultant.ru

[3] Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 7. Ст. 697.

[4] Положение о представителе Президента Российской Федерации в государственной компании «Росвооружение», утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. N 10. Ст. 778; Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 1994 г. «Об аналитической службе Президента Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 15. Ст. 1176; Положение о Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. // Российская газета. 1996. 19 марта.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 г. «О частных инвестициях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 22. Ст. 2462.

ства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, присвоения почетных званий, высших воинских и высших специальных званий. В форме указа принимаются решения и по вопросам помилования.

Роль указов Президента РФ значительно возросла после принятия Конституции 1993 г. Ввиду больших пробелов в законодательстве, в конституционной практике и науке возникла проблема так называемого указного законотворчества, суть которого заключалась в оспаривании и непризнании подзаконного характера нормативных указов Президента РФ.

Так, в силу особых условий проведения конституционной реформы в России сложилась практика, когда отдельные указы Президента РФ выполняли функции закона. В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ Б.Н. Ельцин сказал: «…Пока не соблюдаются определенные предыдущими Посланиями законодательные приоритеты, не упорядочен законотворческий процесс, медленно заполняются важнейшие правовые пробелы, нормотворчество с помощью указов Президента РФ будет продолжено по тем вопросам, которые не урегулированы еще действующим законодательством. Разумеется, нормы этих указов будут соответствовать Конституции, а срок действия ограничится принятием соответствующих новых законов…»[1]. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации»[2] до начала работы Федерального Собрания законодательное регулирование вопросов бюджета, федеральных налогов и сборов, банковской, инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, собственности, федеральной государственной службы и социальной защиты населения передавалось Президенту РФ и осуществлялось через принятие его указов.

Следует отметить, что большинство таких указов содержало фразу: «В соответствии со ст. 80 Конституции РФ». Положения указанной статьи, определяющей основы правового положения Президента РФ, толковались как некие общие полномочия, подразумевающие неопределенное количество конкретных полномочий.

Конституционный статус главы государства, благодаря ряду постановлений Конституционного Суда России, наделял Президента РФ достаточными основаниями для принятия так называемых законозамещающих указов. Так, в соответствии с п. 2 ст. 80 Конституции РФ, а также на основании постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года, Президент РФ является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Следовательно, издание им указов, восполняющих пробелы в законах, не противоречит Основному закону России. Однако указы не должны противоречить Конституции и федеральным законам, а действовать они могут только до принятия по данном вопросу законодательных актов.

Поэтому неудивительно, что подобная трактовка Конституционным Судом РФ полномочий Президента РФ не получила активной поддержки даже в судейском корпусе. Так, в особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеева (в настоящее время Президента Карачаево-Черкесской Республики) говорилось: «Действующая Конституция Российской Федерации не предусматривает появления в периоды кризисов исключительных или скрытых полномочий главы Российского государства на основе надпозитивного права государственной необходимости». На негативные последствия такой практики обратил внимание и судья Конституционного Суда Н.В. Витрук, полагающий, что признание существования «скрытых (подразумеваемых) полномочий Президента РФ в условиях только что принятой федеральной Конституции и писаных законов, конкретизирующих нормы Конституции РФ, означает неправомерное расширение полномочий Президента

[1] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3919.

[2] «Россия, за которую мы в ответе» //www.kremlin.ru

РФ, как главы государства, за счет полномочий парламента и федерального Правительства»[1].

В отличие от указов, распоряжения Президента — организационно-оперативные акты, они имеют вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности главы государства. Как правило, распоряжения не носят нормативного характера. Однако это не исключает издания Президентом РФ распоряжений нормативного характера. Так, распоряжением Президента Российской Федерации от 4 марта 1994 г. утверждено Положение об Управлении делопроизводства Администрации Президента Российской Федерации[2]. Распоряжения регламентируют организационно-технические стороны взаимоотношений Президента РФ с органами власти России и ее субъектов (например, распоряжения Президента Российской Федерации от 15 сентября 1994 г. о подготовке проекта уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)[3].

Таким образом, с формальной точки зрения указы и распоряжения Президента РФ имеют одинаковые юридические свойства. Вместе с тем практика их издания показывает, что именно указы являются основным видом правовых актов Президента.

Что касается поручений, то их правовая природа законом четко не определена. Как правило, поручения издает Администрация Президента РФ в виде перечня поручений. Иногда поручения не издаются в виде отдельного документа, а содержатся в других актах Президента РФ. Каждое поручение имеет свой номер, дату, срок исполнения, а также ответственное за его реализацию лицо.

Анализ нормативно-правовых актов в области государственного управления позволяет охарактеризовать поручения как инструмент реализации полномочий Президента РФ, обладающего такими же юридическими свойствами, как указы и распоряжения Президента РФ, то есть носят подзаконный характер, занимают подчиненное по отношению к Конституции РФ и законам место в иерархии нормативных правовых актов. Так, в соответствии с указом Президента РФ «Об утверждении положения об управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» от 21 июня 2004 года № 791 среди основных функций Управления выделено участие в организации проверок исполнения в субъектах Российской Федерации федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации[4].

Правительство Российской Федерации и другие органы исполнительной власти осуществляют исполнение указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации в соответствии с регламентом Правительства Российской Федерации[5].

Однако для реализации своих полномочий Президент РФ наделен гораздо более обширным арсеналом президентских актов, правовая природа которых законом не определена. Кроме указов и распоряжений существует еще целый ряд нормативных и ненормативных актов Президента РФ правоприменительного характера. Они выражаются различными способами, в различной форме, имеют официальные типовые наименования. Каждый такой акт направлен на достижение определенных правовых последствий и результатов, разрешение конкретного правового вопроса.

Так, по мнению Ю.Л.Шульженко, Президент РФ осуществляет свое правомочие на подписание принятого федерального закона не в форме отдельного письменного документа, а посредством наложения резолюции (подписи) на одобренный Федеральным Собранием закон (как письменный документ), что, несомненно, является правоприменительным актом Президента РФ. Свое решение отклонить принятый федеральный закон Президент РФ оформляет в форме самостоятельного письменного документа, в котором излагаются

---

[1] http://www.mediatext.ru

[2] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 824.

[3] Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 21. Ст. 2382.

[4] www.kremlin.ru

[5] Постановление Правительства РФ от 01.06.2004, № 260 // СПС «Консультант Плюс».

мотивы отказа в подписи. Право законодательной инициативы Президент РФ осуществляет в форме внесения в Государственную Думу ФС РФ текста законопроекта за своей подписью. Представляя кандидатуры на те или иные должности, Президент РФ направляет соответственно в Государственную Думу ФС РФ или Совет Федерации ФС РФ определенный письменный документ, в котором содержится его предложение по кандидатуре на соответствующую должность. Обращение в Конституционный Суд Президент РФ осуществляет в форме запроса, оформленного надлежащим образом[1]. Правомочие на обращение к Федеральному Собранию Российской Федерации реализуется посредством ежегодного Послания Президента РФ – это его право и обязанность. Бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период определяется Президентом РФ в Бюджетном Послании Федеральному Собранию.

Ежегодные Послания, в том числе и Бюджетные, — это официальный документ государственно-политического характера. В Послании Президент РФ дает анализ фактического положения дел в стране с изложением основных направлений, внешней или бюджетной политики Российского государства и актуальных задач, стоящих перед государством и институтами власти. В этом отношении трудно переоценить консолидирующее значение данного документа для общества и государства. Политическое содержание Послания было определено еще в 1994 году[2]. Цель Посланий заключается в стремления обеспечить более сбалансированный и взвешенный подход при определении основных направлений внутренней и внешней политики, исходя из конституционной обязанности Президента Российской Федерации, обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Ежегодные президентские Послания — один из элементов политической культуры. Послание — не директива, но и не набор благих пожеланий. В Послании заявлен политический курс главы государства. Президент РФ не вторгается в компетенцию ни одного из федеральных органов государственной власти. В то же время, содержащиеся в Послании политические, экономические и социальные ориентиры становятся основой для оценки деятельности всех органов государственной власти.

Смысл ежегодного Послания Президента РФ, как акта политического характера, определяется не только собственно текстом, его актуальностью и злободневностью, но и более широким контекстом. Изучение контекста Послания позволяет выявить смысл и логику автора, определяющую содержание высказывания. Контекст Послания обнаруживается в процессе его реализации различными органами государственной власти, которая не сводится к сиюминутному «здесь и сейчас», в рамках которого происходит презентация текста, а определяется либо конкретным сроком, либо рассчитана на длительную перспективу.

Ежегодные Бюджетные Послания также адресованы Федеральному Собранию. Однако, в отличие от ежегодных Посланий об основных направлениях внутренней и внешней политики, ежегодные бюджетные Послания имеют ряд отличительных особенностей.

Во-первых, данное положение нашло законодательное закрепление в статье 170 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой Президент РФ направляет Федеральному Собранию Бюджетное Послание, где определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Во-вторых, Бюджетное Послание появилось в процессе реализации ежегодного Послания Президента РФ, где Б.Н. Ельцин сказал: «…начиная с текущего года, разработка бюджета будет находиться под президентским контролем. Основные параметры бюджета будут задаваться Бюджетным Посланием Президента РФ, развивающим идеи Послания Федеральному Собранию»[3].

---

[1] Конституционное право России: курс лекций / отв. ред. Ю.Л.Шульженко. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. – С.239.

[2] Об укреплении Российского Государства //www.kremlin.ru

[3] www.kremlin.ru

В-третьих, каждое Бюджетное Послание начинается с подведения итогов бюджетной политики за прошедший бюджетный период.

Особенностью Посланий Президента РФ является их заданная конъюнктурность: ежегодный режим производства однозначно указывает на злободневность в качестве определяющей характеристики.

Подводя итог сказанному, отметим, что посредством издания своих актов Президент РФ реализует конституционные полномочия по гарантированности Конституции РФ, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Ю.А.Крохина*

Сложные вопросы судебной практики проведения налогового контроля®

Федеральным законом РФ от 27.07.2006г. № 137–ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» внесены существенные коррективы в процедуры проведения налогово-контрольных мероприятий, что повлекло изменение объема прав и обязанностей налоговых органов, налогоплательщиков и иных лиц, способствующих уплате налогов. Названные поправки вступили в действие с 1 января 2007г. и имеющаяся почти трехлетняя практика их правоприменения показывает неоднозначное толкование отдельных новелл Налогового кодекса РФ как со стороны налоговых органов, так и со стороны арбитражных судов.

Наиболее сложными вопросами в правоприменительной практике продолжает оставаться вопрос о привлечении банков к ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного ст. 135.1 НК РФ «Непредоставление банком справок (выписок) по операциям и счетам в налоговый орган».

Обобщение судебной правоприменительной практики по данному вопросу свидетельствует о трудностях квалификации объективной стороны правонарушения. Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в противоправном бездействии банка, не предоставляющего налоговым органам сведений о финансово-хозяйственной деятельности организаций и лиц, обязанных уплачивать налоги и сборы. Сложности в установлении объективной стороны названного правонарушения обусловлены различными подходами налоговых органов, банков и судов к порядку истребования и предоставления документов (информации) об организациях, являющихся контрагентами проверяемых налогоплательщиков[1].

Одна из таких проблем касается не соблюдения налоговым органом порядка и формы истребования документов (информации) о проверяемом субъекте.

Информирование налоговых органов банками о финансовых операциях своих клиентов – налогоплательщиков является формой налогового контроля, реализация которой

---

* **Крохина Юлия Александровна – доктор юридических наук, профессор, заместитель Директора Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.**

® Статья подготовлена при информационной поддержке поисково-правовой системы «Консультант Плюс».

[1] См. подробнее: *Гавриленко Д.В*. О некоторых вопросах истребования налоговыми органами документов и информации у банков при осуществлении налогового контроля // Материал не опубликован. Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2007; *Шмонин А.В*. Полномочия налоговых органов на получение сведений и документов в коммерческих банках // Право и экономика. 2006. № 10; *Богданов В.В*. Банковская тайна: конфликт публичного и частноправового интереса // Банковское право. 2006. № 4; *Пантюшов О.В*. Мероприятия налогового контроля // Право и экономика. 2009. № 1 и др.

осуществляется на основании, в частности, ст. ст. 86 и 93.1 НК РФ. Согласно п. 2 ст. 86 НК РФ банки обязаны выдавать налоговым органам справки о наличии счетов в банке и (или) об остатках денежных средств на счетах, выписки по операциям на счетах организаций (индивидуальных предпринимателей) в соответствии с законодательством Российской Федерации в течение пяти дней со дня получения мотивированного запроса налогового органа. Названные документы могут быть истребованы налоговыми органами в случаях проведения мероприятий налогового контроля относительно запрашиваемых организаций или лиц. Следует обратить внимание на Постановление ФАС Московского округа от 11.02.2008 № КА-А40/44-08, в котором суд сделал вывод, что перечень документов, подлежащих представлению налоговым органам, содержащийся в п. 2 ст. 86 НК РФ, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Статьей 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» установлена корреспондирующая обязанность банков по выдаче справок по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, налоговым органам Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности.

Сложившаяся практика применения банками ст. ст. 86 и 93.1 НК РФ свидетельствует о том, что на основании ст. 86 НК РФ банки в безусловном порядке предоставляют налоговым органам информацию в отношении тех своих клиентов, относительно которых осуществляются мероприятия налогового контроля. Документы (информация) о контрагентах проверяемых организаций предоставляется банками только при условии соблюдения налоговыми органами процедурного порядка, предусмотренного ст. 93.1 НК РФ. Такая позиция не находит поддержки у налоговых органов, в связи с чем они привлекают банки к ответственности на основании ст. 135.1 НК РФ.

В решениях о привлечении банков к названной ответственности налоговые органы указывают, что из содержания п. 2 ст. 86 НК РФ не следует, что информация может быть истребована налоговым органом только в отношении лица, у которого проводится проверка. Однако такое толкование названной нормы НК РФ противоречит сложившейся судебной практике [1].

В ст. 93.1 НК РФ установлен специальный порядок истребования документов (информации) о налогоплательщике, который реализуется в соответствии с НК РФ и приказами ФНС России. Названная норма предусматривает право должностного лица налогового органа, проводящего налоговую проверку, истребовать у контрагентов или у иных лиц, располагающих документами (информацией), касающимися деятельности проверяемого налогоплательщика, эти документы (информацию). Банк относится к категории иных лиц, которые располагают документами о деятельности проверяемого налогоплательщика.

Согласно п.п. 3 и 4 ст. 93.1 НК РФ налоговый орган, осуществляющий налоговые проверки или иные мероприятия налогового контроля, направляет письменное поручение об истребовании документов (информации), касающихся деятельности проверяемого налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента), в налоговый орган по месту учета лица, у которого должны быть истребованы указанные документы (информация). При этом в поручении указывается, при проведении какого мероприятия налогового контроля возникла необходимость в предоставлении документов (информации). Поручение об истребовании документов (информации) составляется по форме согласно Приказу ФНС России от 31.05.2007 № ММ-3-06/338@ «Об утверждении форм документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах» [2]. Налоговый орган по месту учета лица, у которого истребуются документы (информация), в течение пяти дней со дня получения

[1] См., например, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26.05.2009 по делу № А40-14594/09-115-60; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 21.03.2008 № А56-34904/2007.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34.

поручения направляет этому лицу требование о представлении документов (информации). К данному требованию прилагается копия об истребовании документов (информации).

Статья 93.1 НК РФ регулирует правоотношения между налоговым органом, где состоит на учете проверяемый налогоплательщик, и налоговым органом, где состоит на учете его контрагент. При этом п.п. 3-5 ст. 93.1 НК РФ регулируют порядок взаимодействия налогового органа, проводящего налоговую проверку, и налогового органа, где состоит на учете контрагент или иное лицо, располагающее документами (информацией) о деятельности проверяемого налогоплательщика. Более детально порядок взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании документов регламентирован Приказом ФНС России Приказ ФНС России от 25.12.2006 № САЭ-3-06/892@ «Об утверждении форм документов, применяемых при проведении и оформлении налоговых проверок; оснований и порядка продления срока проведения выездной налоговой проверки; порядка взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании документов; требований к составлению Акта налоговой проверки»[1], а также многочисленными письмами ФНС России: от 11.10.2007 № ШТ-6-06/774@ «Об истребовании у банков документов и информации, необходимых для осуществления налогового контроля»[2], от 25.07.2007 № 06-1-04/494@ «О порядке исполнения запросов налоговых органов»[3], от 25.07.2007 № 06-1-04/496@ «По вопросу истребования документов налоговыми органами»[4] и др.

Сложившиеся правоприменительная судебная практика исходит из того, что предусмотренная ст. 93.1 процедура истребования документов (информации) о налогоплательщике, в отношении которого проводятся мероприятия налогового контроля, не связана с обязанностью кредитной организации предоставить в пятидневный срок выписки, справки по счетам своего клиента в соответствии с п. 2 ст. 86 НК РФ [5].

В соответствии со ст. 86 НК РФ справки о наличии счетов и (или) об остатках денежных средств на счетах, а также выписки по операциям на счетах организаций в банке могут быть запрошены налоговым органами в случаях проведения мероприятий налогового контроля у этих организаций. Исходя из буквального толкования п.2 ст. 86 НК РФ следует, что справки о наличии счетов и (или) об остатках денежных средств на счетах, а также выписки по операциям на счетах организаций могут быть запрошены у банков, если в отношении этих организаций налоговой инспекцией проводятся мероприятия налогового контроля.

Именно такое понимание п.2 ст. 86 НК РФ лежит в основе Постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.11.2008г. № 10407/08 [6] и № 10846/08 [7]. Согласно названным документам, «налоговая инспекция не вправе запрашивать информацию о клиенте банка, если это не связано с проверкой самого клиента как налогоплательщика». Таким образом, налоговый орган вправе запросить справки о наличии счетов и (или) об остатках денежных средств на счетах, а также выписки по операциям на счетах организаций в банке в случае проведения проверки организации на предмет соблюдения законодательства о налогах и сборах, правильности, полноты и своевременности уплаты ей налогов (сборов).

Правоприменительная судебная практика исходит из того, что применение ст. 86 и ст. 93.1 НК РФ зависит от того, проводятся ли налоговым органом мероприятия налогового контроля в отношении налогоплательщика, документы (информация) о котором запрашиваются. В порядке ст. 86 НК РФ справки о наличии счетов и (или) об остатках денеж-

---

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 13.
[2] «Официальные документы» (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»). 2007. № 41.
[3] «Официальные документы» (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»). 2007. № 31.
[4] «Официальные документы» (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»). 2007. № 31.
[5] См., например: Постановление ФАС Московского округа от 02.09.2008 № КА-А40/8160-08; Постановление ФАС Московского округа от 21.02.2008 № КА-А40/5161-08.
[6] Вестник ВАС РФ. 2009. № 2.
[7] Вестник ВАС РФ. 2009. № 2.

ных средств на счетах, а также выписки по операциям на счетах организаций в банке могут быть предоставлены кредитной организацией только в том случае, если бы налоговый орган проверял эти организации как налогоплательщиков, т.е. осуществлял проверку этих юридических лиц на предмет соблюдения законодательства о налогах и сборах, правильности, полноты и своевременности уплаты ими налогов (сборов). Если налоговый орган запрашивает документы (информацию) не о проверяемом лице, а о его контрагенте, то получение таких сведений возможно лишь в порядке ст. 93.1 НК РФ.

Анализ судебных решений показывает, что правоприменительная практика налоговых органов свидетельствует об ином толковании положений п. 2 ст. 86 и ст. 93.1 НК РФ. Например, в апелляционной жалобе по делу А40-14594\09-115-60 налоговый орган указал, что ст. 93.1 НК РФ предусматривает порядок «в соответствии с которым Инспекция запрашивает документы о проверяемом лице, хранящиеся у самого проверяемого лица» [1]. Исследуя эту позицию, суд верно указал, что право налогового органа на истребование у проверяемого лица необходимых документов предусмотрено ст. 93 НК РФ и не связано с истребованием документов у контрагентов или иных лиц, обладающих информацией о проверяемом лице.

Анализ судебных споров относительно не предоставления банками сведений налоговым органам о контрагентах проверяемых организаций, позволяет выделить в доводах налоговых органов ряд аргументов.

Налоговые органы обосновывают безусловную, по их мнению, обязанность банков предоставлять сведения не только о проверяемых организациях, но и об их контрагентах, положениями Закона РФ от 21.03.1991 № 943-1 (в ред. от 17.07.2009) «О налоговых органах Российской Федерации» [2]. Согласно ст.ст. 1 и 2 названного Закона налоговый орган входит в единую централизованную систему налоговых органов. Тем самым, законодательством о налогах и сборах не предусмотрено ограничение права любого налогового органа при проведении мероприятий налогового контроля запрашивать банки относительно информации независимо от территориального нахождения банка и постановки налогоплательщика на учет в конкретном налоговом органе, то норма п. 2 ст. 86 НК РФ, возлагающая на банки обязанность выдавать налоговым органам справки или выписки по счетам или операциям организаций, не содержит ограничений по кругу налоговых органов, обладающих правом направлять подобные запросы в банки.

Следующим доводом налоговых органов является отсутствие взаимосвязи между п. 2 ст. 86 и ст. 93.1 НК РФ, поскольку истребование у контрагентов или иных лиц документов (информации) о налогоплательщике (плательщике сборов, налоговом агенте) или информации о конкретных сделках является самостоятельным мероприятием налогового контроля и не связано с обязанностью банков предоставлять соответствующие справки и выписки по счетам их клиентов.

Как полагают налоговые органы, системное толкование положений ст.ст. 83, 84, 86 НК РФ не наделяет банки правом проверять, в каком налоговом органе состоит на учете лицо, справка или выписка по счету которого запрашивается. Следовательно, банк не наделен правом отказать налоговому органу в предоставлении запрашиваемой информации по данному основанию и должен предоставлять сведения о контрагентах проверяемых налогоплательщиках в порядке п. 2 ст. 86 НК РФ, а не ст. 93.1 НК РФ.

Примечательно, что многочисленные действующие нормативные письма ФНС России так же указывают на различия в правовом режиме истребования документов в порядке ст. 93.1 НК РФ и запроса в банках справок и (или) выписок о финансово-хозяйственной деятельности их клиентов [3]. Кроме того, акты ФНС России разъясняют, что истребование

---

[1] См. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного Суда от 31.07.2009 по делу А40-14594\09-115-60

[2] Бюллетень нормативных актов. 1992. № 1; Российская газета. 20 июля 2009г.

[3] См., например: Письмо ФНС России от 11.10.2007 № ШТ-6-06/774@; от 25.07.2007 № 06-1-04/496@; Письмо УФНС по г. Москве от 25.03.2008 № 16-10/028566@.

документов у контрагентов или у иных лиц по ст. 93.1 НК РФ является самостоятельным мероприятием налогового контроля, предусматривающее специальный порядок его реализации.

Основываясь на буквальном толковании п. 2 ст. 86 НК РФ Высшим Арбитражным Судом РФ в Постановлении от 13.11.2008г. № 10407/08 правомерно сделан вывод о том, что справки о наличии счетов в банке и (или) об остатках денежных средств на счетах, выписки по операциям на счетах организаций могут быть запрошены у банков только если в отношении названных субъектов налоговой инспекцией проводятся контрольные мероприятия. Именно в этом случае у банков возникает обязанность предоставить налоговым органам соответствующую информацию, а отказ от выполнения запроса образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 135.1 НК РФ.

Таким образом, правоприменительная судебная практика считает не соблюдение порядка истребования документов (информации) о клиенте банка правомерным основанием для отказа банка в предоставлении информации.

Истребуя сведения о контрагентах проверяемой организации налоговый орган должен направить не запрос, составленный по форме, утвержденной Приказом ФНС России от 25.12.2006 № САЭ-3-06/892@, а поручение об истребовании документов (информации) по форме согласно Приказу ФНС России от 31.05.2007 № ММ-3-06/338@.

Кроме того, вышеуказанное поручение должно быть направлено налоговой инспекцией в налоговый орган по месту учета кредитной организации либо в налоговый орган по месту учета соответствующего налогоплательщика, документы (информация) о деятельности которого истребуются.

Следующей проблемой правоприменительной практики ст. 135.1 НК РФ является отсутствие в налоговом законодательстве четких критериев мотивированности запроса налогового органа о предоставлении сведений или выписок по счету налогоплательщика.

Наличие у банка мотивированного запроса налогового органа является необходимым квалифицирующим признаком объективной стороны рассматриваемого состава правонарушения. К сожалению критериев, позволяющих считать запрос мотивированным, в НК РФ не приводится. Как следствие, правоприменительная практика сталкивается с проблемой соотношения положений ст. 135^1 НК РФ и норм гражданского и банковского законодательства, регулирующих отношения в сфере банковской тайны.

Достаточно часто банки отказывают налоговым инспекциям в исполнении запросов о предоставлении справок о наличии счетов и (или) об остатках денежных средств на счетах, а также выписок по операциям на счетах организаций в банке, обосновывая свой отказ отсутствием в запросе надлежащей мотивировки. В связи с этим налоговые органы выносят решения о привлечении банков к ответственности за налоговое правонарушение, предусмотренное ст. 135.1 НК РФ.

Системный анализ положений п.1 ст. 82 НК РФ и п. 2 ст. 86 НК РФ свидетельствует о том, что налоговым законодательством установлена безусловная обязанность банка предоставлять по мотивированному запросу налогового органа документы, необходимые для осуществления налогового контроля. Такое понимание норм НК РФ основывается на правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной им в Определении от 14.12.2004 № 453-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Открытого акционерного общества «Акционерный банк «Энергобанк» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 3 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации» [1].

Формы запросов о предоставлении банками соответствующих справок и выписок налоговым органам утверждены Приказом ФНС России от 05.12.2006 № САЭ-3-06/829@ «Об утверждении порядка направления налоговым органом запросов в банк о наличии счетов в банке и (или) об остатках денежных средств на счетах, о предоставлении выписок по операциям на счетах организаций (индивидуальных предпринимателей, нотариусов,

[1] Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

занимающихся частной практикой, адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты) и форм соответствующих запросов[1].

Применительно к каждой форме запроса названный документ устанавливает требования к содержанию мотивировочной части – это наличие одного из следующих оснований: вынесение решения о взыскании налога (сбора, пени, штрафа); принятие решения о приостановлении операций или об отмене приостановления операций по счетам организации; проведение в отношении организации мероприятий налогового контроля.

Основным аргументом налоговых органов по рассматриваемому вопросу является то, что согласно гл. 14 НК РФ истребование у банка справок или выписок по операциям и счетам налогоплательщика является одной из форм налогового контроля, которое может производится как в виде отдельного контрольного мероприятия, так и в совокупности с иными формами налогового контроля. Поскольку предоставление справок или выписок в порядке ст. 86 НК РФ не обусловлено каким-либо одним видом контрольных мероприятий, то для банка не должна иметь правового значения степень конкретизации в запросе осуществляемой формы контроля. Главное, по мнению налоговых органов, указать в запросе на проведение контрольных мероприятий в отношении запрашиваемого лица.

Суды в данной сфере исходят из презумпции необходимости запрашиваемых документов для осуществления мероприятий налогового контроля. Так, ФАС Московского округа в Постановлении от 21.02.2008 № КА-А40/560-08 указал, что не исключается право банка отказаться от исполнения требования налогового органа о предоставлении справок по операциям и счетам, если необходимость этого представления не подтверждается целями и задачами налогового контроля.

В судебной практике встречаются случаи, когда в запросах налоговых органов в банки о предоставлении справок или выписок по счетам налогоплательщиков мотивировочная часть не содержала ни одного из оснований, корреспондирующих нормам НК РФ и Приказа ФНС России от 05.12.2006 № САЭ-3-06/829@, отсутствовали полное наименование банка, его ИНН и КПП, отсутствие полного наименования организации, в отношении которой запрашивается информация [2].

Рассматривая подобные споры, суды отмечают, что «отсутствие полного наименования банка, его ИНН и КПП, отсутствие полного наименования организации, в отношении которой запрашивается информация … не влияет на возможность надлежащего исполнения банком обязанности, предусмотренной ст. 86 НК РФ. … по сведениям, содержащимся в запросе, банком может быть идентифицирована организация, в отношении которой истребуются сведения, ее ИНН, КПП и номер счета» [3].

На наш взгляд, запрос налогового органа может быть аргументирован ссылками на юридические факты, деликты, реальные обстоятельства, исследование которых возможно осуществить при наличии сведений о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика. Отказывая в исполнении запроса налогового органа, банк должен доказать наличие в этом документе таких недостатков, которые не позволили надлежащим образом исполнить требование либо вызвали сомнения в характере истребуемых сведений.

Законодательство о налогах и сборах устанавливает пятидневный срок для выполнения банком требования налогового органа о представлении необходимой документации. Этот срок начинает исчисляться со дня, следующего за днем получения банком мотивированного запроса. Следовательно, оконченным рассматриваемое правонарушение будет являться по истечении пятидневного срока. Данное правонарушение не является длящимся, поэтому количество дней, в течение которых не исполнялось требование налогового органа о представлении сведений о финансово-хозяйственных операциях клиентов банка,

---

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 7.

[2] См., например: решение Арбитражного суда г. Москвы от 01.08.2008 по делу № А40-38133/08-111-101.

[3] См., например: Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 23.09.2008 № 09АП-11324/2008-АК.

не влияет ни на состав объективной стороны ст. 135^1 НК РФ, ни на размер взыскиваемого штрафа.

Представление банком запрашиваемых документов после истечения установленного срока не влияет на квалификацию бездействия как противоправного деяния и не исключает привлечение банка к ответственности по ст. 135^1 НК РФ.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения складывается относительно каждого случая непредставления банком какого-либо сведения (документа, справки и т. д.) по отношению к каждому отдельному клиенту банка — организации или гражданину, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

При привлечении банков к ответственности за непредоставление сведений налоговым органам следует учитывать наличие в Таможенном кодексе п. 3 ст. 363, предусматривающего обязанность банков предоставлять органам таможенного контроля справки и выписки по счетам их клиентов.

В случае непредставления сведений о финансово-хозяйственной деятельности организаций (индивидуальных предпринимателей) по мотивированному запросу таможенных органов одновременное привлечение банка к ответственности по ст. 135^1 НК РФ и п. 3 ст. 363 ТмК РФ исключается.

Таким образом, объективную сторону налогового правонарушения, предусмотренного ст. 135.1 НК РФ образует игнорирование банком запроса налогового органа относительно не любых своих клиентов, а только организаций или граждан, относительно которых проводятся мероприятия налогового контроля.

В.Е.Кузнеченкова*

Контрольная функция государства в финансовой сфере

В период укрепления государственности в Российской Федерации стало очевидным, что эффективный и действенный контроль является необходимым условием существования сильного государства. Контрольная функция государства в финансовой сфере – это не только предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений, но и функционирование действенной системы государственного финансового контроля в целях повышения эффективности использования государственных средств, достижения более высоких результатов в управлении государством.

Современный этап развития России характеризуется повышением роли государства в управлении экономикой, усилением борьбы с коррупцией и ростом правонарушений в бюджетной сфере. В связи с этим все более актуальным становится вопрос об эффективном управлении государственными (в т.ч. муниципальными) финансами. Одним из факторов, влияющих на эффективность управления муниципальными ресурсами, является муниципальный финансовый контроль и наличие системы государственного финансового контроля.

Муниципальный финансовый контроль, являясь одним из этапов бюджетного процесса и важнейшей функцией управления, содействует успешной реализации государственной финансовой политики, соблюдению законности, целесообразности и эффективности использования средств местного бюджета. Государственный финансовый контроль (ГФК) функционирует на всех уровнях бюджетной системы России, подчиняясь общим требованиям и процедурам для всех элементов системы. Отсутствие целостной системы государственного и муниципального финансового контроля снижает эффективность контрольных мероприятий и результативность бюджетирования. А недостаточная разрабо-

* **Кузнеченкова Валентина Евгеньевна – д.ю.н., профессор кафедры административного и финансового права Ростовского государственного экономического университета.**

танность научных основ формирования и функционирования системы государственного финансового контроля сдерживает его развитие.

Особую значимость государственный и муниципальный финансовый контроль приобретает в период проведения социально-экономических реформ и реализации антикризисной программы Правительства РФ. Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» стимулировало процесс реформирования местного самоуправления, и как следствие, именно муниципальный финансовый контроль приобрел особую актуальность и практическую значимость, что определяет необходимость разработки новых подходов к развитию системы муниципального финансового контроля и оценки его эффективности.

Муниципальный финансовый контроль базируется на реализации контрольной функции финансов и функции управления на основе единства государственных финансов и единства бюджетной системы Российской Федерации; имеет общие цели, задачи, функции и принципы организации, свойственные государственному финансовому контролю. Следовательно, муниципальный финансовый контроль представляет собой составной элемент государственного финансового контроля (при сохранении самостоятельности, гарантированной Конституцией РФ). Муниципальный финансовый контроль следует рассматривать как составную часть единого государственного финансового контроля в системе управления государственными финансами.

На наш взгляд, муниципальный финансовый контроль это составная часть государственного финансового контроля в системе управления государственными финансами в процессе формирования и использования средств местного бюджета и управления муниципальной собственностью на основе контрольной функции финансов и управления с целью обеспечения законности и эффективности принимаемых управленческих решений и степени их реализации. Муниципальный финансовый контроль является частью государственного финансового контроля, т.к. осуществляется контроль за движением муниципальных финансовых средств, являющихся частью государственных финансов, и контроль формирования и исполнения местного бюджета, представляющего третий уровень единой бюджетной системы государства.

Государственный финансовый контроль является объективной необходимостью воспроизводственного процесса, обусловленной сущностью финансов. Следовательно, необходимы его конкретизация относительно каждого уровня управления и каждого органа, наделенного соответствующими контрольными полномочиями, чтобы избежать параллелизма и дублирования в управлении финансами, и создание системы государственного финансового контроля.

Вопросы классификации государственного и муниципального финансового контроля, в частности, имеют научное и прикладное значение. Эта область в финансовой науке недостаточно разработана, свидетельством тому является отсутствие единых подходов среди ученых и специалистов в выборе критериев, признаков классификации. Классификация государственного и муниципального финансового контроля необходима для формирования четкого понятийного аппарата, для выявления отличий различных групп при разработке научных основ системы государственного (муниципального) финансового контроля.

Виды ГФК классифицируются по ряду признаков: по сферам контроля; субъектам контроля; объектам контроля; по формам осуществления; уровням управления; информационной базе контроля. По сферам контроля ГФК делится на ГФК: в бюджетной сфере; в налоговой сфере; в валютной сфере; в денежно-кредитной сфере; в страховой сфере. Сегодня не существует какого-либо четкого разделения и закрепления понятий ГФК в соответствии с теми сферами, которые подвергаются контролю. По этим причинам часто понятия «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль», «государственный финансовый контроль в бюджетной сфере» отождествляются или используются как синонимы. Смысл, вкладываемый смысл в понятия «финансовый контроль» и «государ-

ственный финансовый контроль», зависит от позиции автора и от контекста каждого конкретного исследования.

Следовательно, необходим современный подход к классификации ГФК, который невозможен без законодательного закрепления понятия «государственный финансовый контроль», разграничения сфер его применения и органов, ответственных за его осуществление.

Считаем оправданным построение классификации государственного финансового контроля, включающей три уровня бюджетной системы, на основе трех видов государственного финансового контроля - парламентского, независимого и административного, включающих контрольные органы федерального, регионального и муниципального уровней бюджетной системы. Классификация государственного финансового контроля основана на принципах единства государственных финансов и единства бюджетной системы.

Парламентский контроль осуществляют федеральные органы законодательной власти, законодательные органы субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления. Независимый (внешний) финансовый контроль возложен на Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и контрольные (контрольно-счетные) органы местного самоуправления. Независимый финансовый контроль на всех уровнях бюджетной системы имеет общие цели (обеспечение законности и эффективности формирования и использования бюджетных средств), задачи, функции и основан на единых принципах (законности, системности, объективности, независимости и гласности). Административный финансовый контроль (внутренний) выполняют финансовые органы исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня, т.е. органы, исполняющие бюджет. Главные распорядители и распорядители бюджетных средств осуществляют контроль получателей бюджетных средств. Парламентский, независимый и административный государственный финансовый охватывает все уровни бюджетной системы: федеральный, региональный и муниципальный. Однако, только независимый финансовый контроль представляет собой систему контрольно-счетных органов разных уровней бюджетной системы, основанную на единых принципах, имеющую общие цели, задачи и функции.

Принцип системности, изложенный в Лимской декларации руководящих принципов контроля, означает единство правовых основ контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности, осуществляемой в рамках ГФК, нормативно закрепленную организацию взаимодействия органов, осуществляющих ГФК, нормативно установленную периодичность его осуществления.

Система муниципального финансового контроля должна соответствовать требованиям действующего законодательства и государственной финансовой политике. Однако отсутствие единой для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации правовой, организационной и методической базы государственного (муниципального) финансового контроля сдерживает его развитие, препятствует эффективному выполнению задач и функций органом внешнего финансового контроля.

Вследствие действия названных факторов до сих пор система муниципального финансового контроля не сложилась; отсутствуют единые правила и стандарты контрольной деятельности, унифицированная отчетность органов государственного и муниципального финансового контроля, мониторинг.

На наш взгляд, причинами отсутствия системы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации являются: бессистемность осуществления ГФК и его правовая неопределенность; слабость законодательной и методологической базы; отсутствие единой информационной системы о выявленных нарушениях в сфере экономики; неупорядоченность контроля, в частности неоднократные проверки одних организаций и отсутствие контроля над другими; слабое взаимодействие между контролирующими органами; недостаточное использование своих полномочий территориальными структурными подразделениями федераль-

ных органов контроля; недостатки в ведомственной отчетности о контрольных мероприятиях, отсутствие возможности их сопоставить.

Источник этих причин, прежде всего, разобщенность существующих органов ГФК, отсутствие системности в работе, их ведомственная закрытость.

Оценка состояния и результатов государственного и муниципального финансового контроля имеет определенные трудности в связи с отсутствием утвержденных стандартов и классификатора нарушений, единого толкования понятий видов нарушений – незаконного, нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств.

Бессистемность в работе существующих органов государственного и муниципального финансового контроля, несогласованность их действий, отсутствие утвержденной Единой концепции финансового контроля в Российской Федерации, его надлежащего законодательного обеспечения приводят к тому, что реальное состояние финансовой дисциплины в Российской Федерации не улучшается.

В связи с этим на первый план выдвигается задача создания единой системы государственного и муниципального финансового контроля, реализуемая через усиление взаимодействия финансово-контрольных субъектов, его современное непротиворечивое правовое и методологическое обеспечение, соответствующее потребностям трансформируемой модели государственного управления экономикой Российской Федерации.

На наш взгляд, на муниципальном уровне координация деятельности органов внутреннего и внешнего финансового контроля должна возлагаться на счетную палату муниципального образования – орган внешнего финансового контроля. Контрольным органом муниципального образования является орган внешнего финансового контроля – счетно-контрольный орган, осуществляющий контроль и представляющий заключение по отчету об исполнении местного бюджета. Данная норма должна быть закреплена в положениях, утвержденных решением представительного органа «О контрольно-счетном органе муниципального образования», «О бюджетном процессе муниципального образования», «О муниципальном финансовом контроле».

Приоритетным направлением совершенствования организации государственного и муниципального финансового контроля является формирование и укрепление системы внешнего финансового контроля, в которую входят: Счетная палата РФ, осуществляющая контроль формирования и использования средств федерального бюджета; контрольно-счетные органы субъектов РФ, осуществляющие контроль использования средств региональных бюджетов; контрольно-счетные органы местного самоуправления (городского округа, муниципального района), осуществляющие контроль формирования и использования местного бюджета. Организация системы органов внешнего финансового контроля основана на принципах: концентрированности, комплексности действий; выделения решающего (ведущего) звена – Счетная палата РФ; поэтапного развития системы внешнего финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами; организационной динамичности развития внешнего финансового контроля. Построение эффективной системы финансового контроля невозможно без единой общероссийской политики в этой области на основе организационных принципов формирования целостной системы внешнего финансового контроля. Счетная палата РФ устанавливает единые правила, стандарты, отчетность; разрабатывает методические рекомендации, единую информационную базу данных и мониторинг результатов контрольных мероприятий; проводит анализ и дает заключение об исполнении консолидированного бюджета государства с указанием причин нарушений, тенденции, мер для устранения недостатков и нарушений в реализации государственной финансовой политики. Заключение Счетной палаты РФ о результатах государственного финансового контроля направляется в Государственную Думу и Президенту России. Координационные советы, созданные счетными палатами субъектов РФ, консолидируют работу по контролю местных бюджетов. Для координации президентского, независимого (внешнего), административного (правительственного, внутреннего) важно создать при Президенте России Совет по координации органов государственного контроля с

целью выработки научных и практически обоснованных предложений по приоритетным направлениям совершенствования государственной контрольной политики в правовом, организационном и методическом направлении.

Централизация и координация органов государственного (муниципального) финансового контроля будет способствовать решению актуальной задачи реформирования бюджетного процесса в области контроля бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечения действенности контроля. Целостная система государственных и муниципальных органов внешнего финансового контроля на основе общих целей и задач, единых принципов, правил и стандартов позволит повысить эффективность финансового контроля, его результативность.

Формирование единой методологической и методической основы обеспечения государственного (муниципального) финансового контроля следует осуществлять на основе разработки стандартов и методик проведения контрольных мероприятий; разработки и введения унифицированных форм отчетности контрольных органов, мониторинга результатов контрольных мероприятий на основе единой информационной базы; внедрения аудита эффективности через систему критериев и показателей эффективности государственного финансового контроля; разработки и правового закрепления классификаторов финансовых нарушений и санкций, соответствующих каждому виду финансовых нарушений.

Например, Классификатор Счетной палаты РФ называется «Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе ГФК» и содержит более 150 признаков нарушений. Классификатор Росфиннадзора называется «Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе осуществления контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» и содержит 32 вида нарушений, детализированных по признакам нарушений более чем на 200 нарушений. Оба классификатора имеют различную структуру, объем признаков нарушений. К сожалению, между данными документами нет системной взаимосвязи, следовательно, нет и сопоставимости в работе и в оценке эффективности деятельности названных органов государственного финансового контроля.

С сожалением следует констатировать, что в настоящее время не выполняется требование полного охвата государственных средств финансовым контролем, что ведет к дублированию контрольных мероприятий и невозможности сравнения полученных результатов. По-прежнему главным критерием эффективности деятельности органов ГФК является сумма выявленных финансовых нарушений, поэтому из года в год проверяются одни и те же получатели средств федерального бюджета, которые получают наибольшие объемы финансирования. Значительная часть государственных средств вообще остается вне контроля, поскольку общего учета контрольных мероприятий, проводимых разными учреждениями, не существует.

Очевидно, что современные реалии финансовой деятельности Российской Федерации требуют принятия кардинальных мер, направленных на совершенствование системы ГФК, повышение его эффективности путем создания условий, способствующих соблюдению общепринятых международных принципов ГФК, разработки единых стандартов контроля для субъектов контроля, соответствующих рекомендациям Международной организации высших контрольных органов, повышения эффективности и результативности произведенных государственных расходов и принятых обязательств.

Начатые в Российской Федерации реформы государственного управления и местного самоуправления требуют осуществления адекватной модернизации финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами соответствующего уровня бюджетной систем, его совершенствовании в правовом, организационном и методическом направлениях. В правовом направлении необходимо ускорить принятие Концепции о государственном финансовом контроле, законодательно разграничить сферы ответственности между органом внешнего финансового контроля и органом внутреннего финансового контроля.

Лаптева И.В.[*]
Ласточкина Н.И.[**]

Вопросы правовой инфильтрации Конвенции о защите прав человека и основных свобод

В настоящее время проблема межгосударственного сотрудничества в области защиты прав человека и основных свобод - одна из наиболее актуальных. Становление и развитие принципов и норм международного права в названной сфере неотвратимо затрагивает вопросы, вызванные их соотношением с внутригосударственным законодательством.

Изучение взаимодействия международного и национального права важно для многих стран. Данная проблема остается очень актуальной и для Российской Федерации. Связано это, прежде всего, с положениями статьи 15 Конституции Российской Федерации, в силу которых общепризнанные нормы, принципы международного права и международные договоры Российской Федерации включаются в качестве составной части в её правовую систему. Это мнение подтверждается и Постановлением Конституционного Суда от 31 июля 1995 г., в котором говорится: «В соответствии с принципами правового государства, закреплёнными в Конституции РФ, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры должны добросовестно соблюдаться, в том числе путём их учёта внутренним законодательством».

С отраслями национального права перекликаются соответствующие отрасли международного права (международное гуманитарное, экологическое, образовательное, избирательное право и другие отрасли), становясь в известной степени их источником. В свою очередь, отраслевая система национального права воздействует на отраслевую специализацию международного права.

Россия делает непростые, но необходимые шаги на встречу высоким мировым стандартам в области прав человека. Это проявляется в заключении международных договоров и ратификации конвенций. Принятие на себя обязательств, которые закреплены в подобных документах, подтверждает желание государства выводить свое законодательство на качественно новый уровень.

В процессах расширения сфер совместного регулирования международного и внутригосударственного права, приведения законодательства России в соответствие с общепризнанными стандартами особую значимость приобретает процесс правовой инфильтрации. Ведь он дает возможность государству заимствовать лишь те правовые нормы, которые способствуют поступательному движению страны на тернистом пути демократических преобразований.

Как отмечает Т.А. Мельниченко, правовая инфильтрация представляет собой экстрагирование правовых норм, содержащихся в международных актах и в национальных нормативно-правовых актах одного государства, во внутригосударственное право конкретного другого государства определенными способами[1].

Нельзя не согласится с выводом Т.А.Мельниченко, о том, что механизм правовой инфильтрации норм международного права в право внутригосударственное - это организационно-правовые способы и приемы, которые обеспечиваются компетентными государ-

---

[*] **Лаптева Ирина Владимировна – аспирант кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор С.А.Комаров.**

[**] **Ласточкина Наталья Игоревна – студентка 5 курса Московского городского университета Правительства Москвы.**

[1] См.: *Мельниченко Т.А.* Теоретические и нормативные основания правовой инфильтрации: дисс… канд. юрид. наук. – Коломна, 2006. С. 14.

ственными органами, по выполнению положений норм международного права с учетом особенностей национального законодательства, направленных на реализацию нормативных предписаний, вытекающих из положений международно-правовых актов.

Так, Российская Федерация, входя в Совет Европы (одну из наиболее авторитетных гуманитарных организаций), ставила тем самым перед собой цель влиться в европейское пространство, идти по пути демократических преобразований, отвечающих исторически выработанным стандартам и критериям и имеющих в своей основе признание прав и свобод человека в качестве высшей ценности.

Одним из важнейших шагов на пути реализации обязательств, взятых при вступлении в эту организацию стала ратификация Российской Федерацией 5 мая 1998 года Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что впервые предоставило право российским гражданам на обращение с индивидуальными жалобами в Европейский Суд по правам человека в Страсбурге. Таким образом, была заложена основа для инфильтрации в Российской федерации фундаментальных норм и стандартов европейского права.

Основным способом правовой инфильтрации норм международного права в право внутригосударственное принято считать имплементацию. Однако, несмотря на то, что это понятие достаточно широко применяется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и её органов, а также других международных актах, таких как декларации и конвенции, этому термину до сих пор не нашлось окончательного определения ни в юридической литературе, ни в законодательстве.

Между тем, споры о сущности имплементации ведутся по сей день. Появляются самые разнообразные точки зрения на это правовое явление. Своеобразное предположение высказала В.Я. Суворова, которая высказала предположение, что имплементация - это только подготовительная стадия, обеспечение дальнейшей реализации[1]. С предложенным тезисом трудно согласиться.

Более точной представляется формулировка, предложенная А.С. Гавердовского. По его мнению, под имплементацией следует понимать целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых на себя в соответствии с международным правом обязательств[2].

Учитывая опыт международного сотрудничества в правовой сфере, а также мнение Европейского Суда по правам человека, следует признать, что наиболее эффективным средством для реализации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод является их инкорпорация в российскую правовую систему, то есть непосредственное включение европейских правовых норм во внутригосударственные акты.

Включение международных и европейских норм по правам человека в российскую правовую систему происходит как в виде непосредственного внедрения их в отдельные положения Конституции Российской Федерации, конституционные и федеральные законы, так и путем подписания и ратификации нашей страной международных конвенций, соглашений и договоров, которые содержат такие нормы

Однако при применении европейского опыта в организации защиты прав человека Россия должна учитывать свои национальные особенности и интересы.

Как справедливо указывает Т.А.Мельниченко, рассматривая имплементацию в качестве способа правовой инфильтрации, необходимо отметить, что экстрагирование внутренним правом норм, содержащихся в международных актах, в результате правовой инфильтрации приобретает особое значение. Это связано с тем, что правовая инфильтрация дает возможность использовать правовую ному не целиком, а частично[3]. Правовая ин-

---

[1] См.: *Суворова В.Я.* Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Советское государство и право, 1991. № 9 С. 116.

[2] См.: *Гавердовский А.С.* Имплементация норм международного права. – Киев, 1980. С. 38-41.

[3] См.: *Мельниченко Т.А.* Теоретические и нормативные основания правовой инфильтрации: дисс… канд. юрид. наук. – Коломна, 2006. С. 16.

фильтрация очень «разборчива» и не внедряет те нормы, которые могут действовать обособленно, а не в контексте правовой системы государства, системы органов государства, судебной системы и иных составляющих, поскольку право как система включает в себя множество элементов и любой правовой институт находится во взаимодействии с другими правовыми институтами, между ними налажено множество связей.

Экстрагирование норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему проходило нелегко. Еще до её ратификации и принятия юрисдикции Европейского суда по правам человека российскими властями были предприняты действия по инкорпорации европейских стандартов защиты прав человека в правовую систему Российской Федерации.[1]

Так, в целях приведения российского законодательства в соответствие с нормами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского суда по правам человека группой известных отечественных юристов – международников, доктором юридических наук, профессором Ю.М. Колосовым, доктором юридических наук, профессором Л.М. Энтиным, доктором юридических наук, профессором И.Л. Петрухиным и доктором юридических наук, профессором, судьей Европейского Суда по правам человека от Российской Федерации А.И. Ковлером и другими, была проведена значительная работа по сопоставлению национального законодательства и практики с принципами и стандартами Совета Европы на базе Института Европейского права МГИМО(у) и Института государства и права РАН в рамках Программы сотрудничества Совета Европы, Европейской Комиссии и Российской Федерации.

Сделанный группой экспертов правовой анализ установил необходимость корректировки целого ряда законодательных актов Российской Федерации, издания нормативно-правовых актов, восполняющих имеющиеся пробелы, а также радикального изменения правоприменительной практики российских государственных органов, противоречащей Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

По итогам экспертного исследования Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации был разработан План подготовки в 1998 году первоочередных законопроектов для приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, который был утвержден Президентом Российской Федерации 29 марта 1998 года № ПР-437.

В этом Плане были намечены первоочередные и самые важные направления реформирования российского законодательства в русле требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод и решений Европейского суда по правам человека. В соответствии с Планом был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод», который был подписан Президентом РФ 20 марта 2001 года № 26-ФЗ.

Одним из самых серьёзных противоречий стало несоответствие пунктов 3 и 4 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года, регулирующих порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления. В России того времени существовал прокурорский порядок санкционирования заключения лица, подозреваемого в совершении преступления, под стражу.

Однако пункт 3 статьи 5 Конвенции предусматривает, что любое задержанное лицо должно быть представлено перед национальным судом, который на основании представленных следствием и защитой документов должен решить, имеются ли основания для применения к лицу меры пресечения в виде заключения под стражу. Нормы уголовно-

[1] См.: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации. Сравнительный анализ. Русская версия. Издание Совета Европы. – Страсбург, 1997. С. 183

процессуального законодательства было необходимо усовершенствовать, взяв то лучшее, что разработано международным законодательством, в частности, данной Конвенцией.

Постепенно, осмысленно на наших глазах произошла правовая инфильтрация пункта 3 статьи 5 Конвенции в правовую систему России! Таким образом, во вновь принятый в 2002 году Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации был внедрен судебный порядок заключения лица под стражу. Так, статья 108 указанного нормативного акта содержит следующую императивную норму: «заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется по судебному решению в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, за которые уголовным законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения». Отныне при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в постановлении судьи должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых судья принял такое решение.

Таким образом, в связи с инфильтрацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод и благодаря решениям Европейского Суда по правам человека, в российской правовой системе расширилось представление о правах человека в уголовном судопроизводстве. В это понятие были включены европейские правовые нормы и принципы, отражающие жизненно необходимые права и основные свободы человека, их юридические гарантии.

Хочется отметить, что нашей стране удалось многое сделать по инфильтрации европейских норм в российскую правовую систему. В результате ратификации Российской Федерации основных европейских конвенций по защите прав человека фактически все их принципы и нормы стали составной частью российского законодательства, регулирующего судопроизводство. Им, как и положениям других международных договоров и соглашений, участником которых является Россия, отдается предпочтение по сравнению с нормами федерального законодательства. Однако, как показывает практика для того, чтобы европейские нормы действовали полноценно и эффективно, необходима их инфильтрация в российские источники права.

За последние годы радикально обновилось гражданское, уголовное, административное и арбитражное процессуальное законодательство, направленное на совершенствование судопроизводства, усиление судебной ответственности органов государственной власти и должностных лиц за соблюдение прав человека, наделение судов более широкими полномочиями контроля, повышение доступности правосудия. С момента ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод в Российской Федерации было принято большое количество законодательных актов, предоставляющих свободу мысли, совести и вероисповедания, свободу выражения мнения, свободу собраний и ассоциаций, политические права, право на труд и образование, что позволяет нашей стране интегрироваться в европейское правовое пространство. Однако важно не только создать норму, регулирующую указанные права и свободы, но и обеспечить ее соблюдение и обеспечение.

Очевидно, что необходимо и дальше развивать диалог на всех уровнях с руководством Европейского Суда и Совета Европы, а укрепление механизма правовой инфильтрации значительно облегчит восприятие национальным законодательством правовых норм, содержащихся в Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Инфильтрации норм международного права, в том числе Конвенции о защите прав человека и основных свобод, позволяет обеспечить полную, всестороннюю и своевременную реализацию принимаемых Российской Федерацией международных обязательств. От действенности этого механизма во многом зависят имидж государства и благополучие его граждан.

В заключение хотелось бы отметить, что проблема правовой инфильтрации норм международного права прав человека является достаточно новой для юридической науки и практики, что, в свою очередь, дает возможность всестороннего исследования данной проблемы.

С.В.Левина*

Место и роль воспитательной функции в системе функций права

Необходимость существования права как социального явления состоит в осуществлении им определенных функций. Функция как философская категория представляет собой «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений», деятельность, роль объекта в рамках некоторой системы, которой он принадлежит; вид связи между объектами, когда изменение одного из них влечет изменение другого, при этом второй объект называется функцией первого, а также «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления»[1].

В науке категория «функция права» исследовано глубоко. Разногласия возникают лишь в основном вокруг различных видов функций права, критериев их классификации, функций отдельных элементов системы права – отраслей, институтов, норм, а также о соотношении функций права между собой[2]. Известно, что именно функции права характеризуют его как специфическое образование. Обоснованным представляется рассматривать функции права не изолировано, вне связи друг с другом, а как единую целостную систему. До настоящего времени в юридической литературе не до конца выясненным остается вопрос о месте воспитательной функции права в системе его функций. Задача настоящей статьи – исследовать соотношение воспитательной функции с другими группами на основе их дифференциации и определить ее значение и роль в общей системе.

Как известно, возможности познания остаются малоэффективными, если это познание ограничивается уровнем единичности, оставляя попытки за отдельными элементами увидеть их систему. Ни одна из них не может быть исследована без глубокого и полного выяснения ее взаимодействия с другими функциями, без изучения ее в системе; последняя представляет собой сложное, многоплановое, многоуровневое, иерархичное и в определенной степени динамическое образование. Указанные качества объективно порождают немало трудностей в ее построении[3].

В науке понимание функций права в виде единой системы сложилось не сразу[4]. Основанием для этого стало становление, утверждение и развитие в методологии научного юридического познания в 70-80-х годах XX века, которое ориентирует на рассмотрение объектов исследования как единых систем, а также на выявление многообразных типов связей в нем и сведение их в общее целостное представление.

В современной литературе по общей теории права традиционно предлагают две группы критериев классификации функций права: внешние (находящиеся за пределами права) и внутренние (находящиеся в его рамках). По внешнему критерию выделяют социальные функции права: политическую, экономическую, идеологическую, воспитательную, информационную. При этом внешним объективным критерием классификации функций права являются различные социальные факторы, определяющие назначение права. По внутреннему критерию – две основные собственно-юридические функции: регулятивную и охранительную.

Рассматривая данную категорию подробнее, обратим внимание, что к наиболее значительным исследованиям в отечественной юридической науке по вопросу о функциях

---

* **Левина Светлана Викторовна - аспирантка Института права ТГУ им. Г.Р. Державина. Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент В.Г. Баев.**

[1] Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М., 1986. – С. 526; Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. – Минск, 1998. – С. 783; Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1990. – С. 856.

[2] *Абрамов А.И.* Понятие функции права // Журнал Российского права. – 2006. – № 2. – С. 71.

[3] *Глебченко О.А.* Охранительная функция в системе функций права // Сибирский юридический вестник. – 2008. – № 4. – С. 8.

[4] *Агафонова Г.Ю.* К вопросу о системе функций права // Юридический аналитический журнал. – 2002. – №3. – С. 5.

права относятся работы Т.Н. Радько. Он предлагает следующий вариант систематизации функций права применительно к системе права – общеправовые, межотраслевые, отраслевые, функции правовых институтов и норм права; основные собственно юридические и не основные: основные социальные и не основные социальные функции [1].

Большое значение имеет вопрос о соотношении функций права различных уровней, так как структурным элементам системы права присущи функции, которые имеют известную специфику, определяемую предметом и методом правового регулирования данных элементов и их назначением в системе права. Та или иная общеправовая функция может в большей или меньшей степени конкретизироваться функциями более низкого уровня. Это зависит, во-первых, от характера общеправовой функции и, во-вторых, от назначения отрасли, института, нормы права и соответственно их функций[2].

Остановимся на одном моменте, который вызывает немало противоречий в научных кругах. Речь идет о том, какое направление правового воздействия характеризует функцию права – любое направление, отличающееся от остальных, или же только основное, главное, наиболее существенное. Ряд ученых (М.И. Байтин, Р.З. Лившиц, В.Н. Хропанюк) считают, что под функцией права следует понимать основное направление правового воздействия[3]. На основании этого М.И. Байтин отрицает отнесение воспитательной функции к социальным, указывая на то, что все функции права социальны и указанная функция не направлена на духовную сферу отношений[4]. Критериями классификации функций он называет характер и цели действия права на общественные отношения. По характеру он выделяет регулятивную, которая в сочетании с другим критерием получает практическое воплощение в трех общих основных собственно-юридических функциях: регулятивно-статической, регулятивно-динамической и регулятивно-охранительной. Воспитательную функцию он относит к основным не собственно юридическим, при этом воспитательное действие права объединил с идеологическим. М.И. Байтин вводит также такой критерий, как сфера общественных отношений, подпадающих под функциональное действие права. На основании его он выделяет производные от основных функций: общие – экономическую, политическую, социально-культурную; частные – экологическую, налоговую[5].

Исходя из того, что воспитательная функция относится к социальным, она находится с ними в тесной связи. Помимо взаимосвязанности следует обратить внимание на их отличия, наделяющие воспитательную функцию определенной индивидуальностью. Экономическая, политическая, идеологическая и воспитательная функции отличаются друг от друга по характеру задач, стоящих перед ними[6]. Соответственно данные функции объектом своего воздействия имеют экономическую и политическую сферы общественной жизни. Но право, имея определенную зависимость от экономического строя общества, обладает определенной самостоятельностью. Между рынком и авторитетом государства должен быть баланс, определенный посредством права в целом и его конкретных функций – в частности. Государство, используя право в качестве средства, активно регулирует и определяет направление экономических отношений. Действие политической функции направлено на регулирование политических общественных отношений. Она показывает значение права в закреплении политической системы общества, системы осуществления государственной власти, роль права в совершенствовании институтов и принципов демократии. Воспитательная функция выступает в данном соотношении как дополнительный стимулятор, катализатор по-

---

[1] *Радько Т.Н.* Основные функции социалистического права. – Волгоград, 1970. – С. 38.

[2] *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. Учебник. – М.: Проспект, 2001. – С. 586.

[3] См.: *Байтин М.И.* О принципах и функциях права: новые моменты; *Лившиц Р.З.* Теория права. – М., 2001; *Пашков А.С.* Основные функции советского трудового права // Правоведение – 1977. – N 5; *Похмелкин В.В.* О восстановительной функции советского уголовного права // Правоведение. – 1990. – N 2; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрекозова. – М., – 1996.

[4] *Байтин М.И.* Функции права. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С.160.

[5] См.: Там же. С. 156-161.

[6] *Радько Т.Н.* Социальные функции советского права. – Волгоград, 1971. – С. 23 – 74.

литэкономических процессов, как связующее ее звено. Именно при успешной реализации данной функции и экономические, и политические процессы будут происходить более гладко, разумно, законно на пользу государства и общества.

Нельзя не затронуть соотношение воспитательной, регулятивной и охранительной функции, так как последние имманентные праву функции и играют большую роль в системе функций права. Напомним, что особенности регулятивной функции заключаются, прежде всего, в установлении позитивных правил поведения, в организации общественных отношений, в координации социальных взаимосвязей[1]. Охранительная функция права – это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общезначимых, наиболее важных экономических, национальных, личных отношений, их неприкосновенность и сообразно этому на вытеснение отношений чуждых данному строю[2].

При анализе взаимосвязи воспитательной, охранительной и регулятивной функций следует исходить из того, что формирование ценностного мировоззрения, которое дает каждому человеку осознание смысла жизни и собственного существования в ней, неосуществимо как без устранения негативных явлений, имеющих место в общественном сознании, так и безупречной юридической практики, в том числе и правоохранительной деятельности. Другое направление взаимодействия охранительной и воспитательной функций права выражает специфику воспитательного воздействия юридической формы.

Охранительная и воспитательная функции являются средством разрешения объективно-возникающих противоречий в сфере общественного сознания. Государство через право имеет возможность устранять как недостатки общественного сознания, так и дефекты индивидуального правосознания. Причем такое воздействие возможно в информационно-идеологической форме конкретными правовыми средствами.

До настоящего времени большую трудность вызывает вопрос о разграничении идеологической и воспитательной функций права. Воспитательное действие права направлено на обособленный сектор общественного сознания – правосознание, установлены также цели такого воздействия. Возможно, недостаточная изученность вопроса о соотношении этих функций приводит к тому, что воспитательная функция права представляется как господствующее, системное направление его идеологического воздействия[3]. Это не совсем так, но данное определение лишний раз доказывает глубокую взаимосвязь данных функций. Трудности в их дифференциации связывались в науке с тем, что указанные функции якобы имеют единый объект воздействия – духовную сферу жизни общества.

Воспитательное действие права включает в себя идеологический аспект, реализуемый в основном средствами правовой пропаганды и направленный на повышение правовой культуры. Через воспитательную функцию права передаются ценности права, как элемента духовной культуры общества, а также навыки, правила общественного поведения, зафиксированные в юридических нормах. Поэтому передача социально-правового опыта, фиксируемого в праве как идеологическом явлении, – только одно из направлений воспитательного воздействия. В идеологическом воздействии права также присутствует воспитательный компонент, воздействующий и на правовую психологию. Анализируя приведенную позицию, можно прийти к выводу о совпадении признаков сопоставляемых функций. Некоторые исследователи склоняются к мысли о тождестве этих функций и объединяют их в единую идеологическо-воспитательную функцию права[4].

Подводя итог, укажем: система функций права представляет собой сложное, многоуровневое образование. Критерии (основания) классификаций функций права вытекают

---

[1] *Лазарев В.В*. Общая теория права и государства. Учебник. – М.: Юристъ, 1996. – С. 125.

[2] См. там же. С. 126.

[3] *Галимов М.М., Муромцев О.Ф.* Правовое воспитание трудящихся и роль закона в его осуществлении. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 1976. – С. 116.

[4] *Слюсаренко И.Л.* Воспитательная роль социалистического права и роль ОВД в ее реализации. Автореф. …уч. ст. канд. юрид. наук. – Киев, 1982. – С. 11.

из системы права, способов его воздействия на поведение людей, особенностей форм реализации; ее (систему функций) не следует рассматривать как навсегда данное, неизменное образование. Общее правило здесь таково: как только определенная сфера общественной жизни становится существенно значимой, начинает активно регулироваться нормами или почти всех отраслей права, правомерно ставить вопрос о существовании соответствующей его функции. Однако взаимосвязь различных функций не дает оснований для того, чтобы включать одну самостоятельную функцию в состав другой. Кроме того, отношение, связь, зависимость – вот те базовые, определяющие элементы функций, которые составляют их сущностный момент. Все определения функций в любой отрасли знаний (будь то гуманитарные или технические науки) основаны на указанных элементах. Воспитательную функцию права, по нашему мнению, уместно отнести к социальному явлению. При этом не стоит забывать, что явление не может реализовать своего социального назначения, не находясь во взаимосвязи с другими общественными явлениями; в противном случае оно попросту не сможет оказать на них никакого воздействия. Таким образом, назначение социального явления в обществе обусловлено наличием связей, отношений этого явления с иными явлениями объективной реальности[1].

Отметим, что пренебрежительное отношение общества к праву (с учетом отнесения и того и другого к явлениям объективной реальности) в настоящее время привело к крайнему обострению нравственных проблем и фактически поставило под угрозу само существование цивилизации. Не стоит забывать, что одной из важнейших задач воспитательной функции права является формирование стимулов правомерного поведения у граждан, воспитание высокого правосознания[2]. Именно правосознание, по мнению И.А. Ильина, представляет собой более значительный феномен, чем право. Правосознание есть естественное чувство права и правоты, особая духовная настроенность инстинкта, особого рода инстинктивное правочувствие, некая универсалия, которая имеет формально-юридическое, естественно-правовое измерение[3].

В результате изложенного представляется возможным сделать вывод, что воспитательная функция права как часть системы права имеет значительное влияние на организацию гражданского общества, построение демократии, повышение правовой культуры, правосознания, правопорядка, аналогичных им институтов и всего государства в целом. Роль этой функции не отражается напрямую в законотворческом процессе, но имеет сильное влияние на правоприменительную практику. В большинстве функций права можно найти косвенное отражение воспитательной функции.

Е.В.Марковичева*

Влияние международных стандартов прав человека на формирование концепции ускорения уголовного судопроизводства

Международное право оказывает влияние на национальное законодательство по вопросам прав человека, устанавливает общепринятые стандарты, которыми должны руководствоваться государства, вводит в действие международные средства защиты прав человека и является гарантом определенных элементов правового статуса личности, который может обеспечиваться не только национальным, но и международным правовым механизмом. Вслед за п. 4 ст. 15 Конституции России пункт 3 ст. 1 УПК РФ рассматривает общепризнанные принципы (ius cogens) и нормы международного права, а также между-

[1] *Абрамов А.И.* Понятие функции права // Журнал Российского права. – 2006. – № 2. – С. 71

[2] *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учебник. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2009. – С. 752.

[3] См.: *Майерс Д.* Социальная психология. – СПб., 1997. – С. 140, 142-145.

* **Марковичева Елена Викторовна – декан юридического факультета Орловского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.**

народные договоры Российской Федерации в качестве составной части внутреннего законодательства России, в данном случае регулирующей уголовное судопроизводство.

В.П.Божьев, говоря о формировании норм УПК РФ с учетом международно-правовых актов, обращает внимание на то обстоятельство, что «включив многие общепризнанные нормы международного права в Конституцию..., законодатель тем самым способствовал их включению в систему реально действующих норм (путем их прямого применения), регламентирующих уголовно-процессуальные отношения. В последующем указанные нормы либо были включены в УПК РФ, либо продолжали выполнение своей регулятивной роли на основе прямого применения»[1].

90-е годы XX века ознаменовались для России ускоренными процессами интеграции в международное сотрудничество. Следствием такого сотрудничества стала ратификация целого ряда международных договоров и конвенций, а также признание выработанных международным сообществом в рамках развития европейской традиции права общепризнанных стандартов прав и свобод человека и гражданина.

В рамках международного права функционирует целый ряд норм, которые рекомендуют определенные правила отправления уголовного правосудия. Эти правила не указывают напрямую на скорость судопроизводства, однако, закрепляют понятие «разумные сроки» судопроизводства. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года в п. 3 ст. 9 гарантирует каждому арестованному или задержанному по уголовному обвинению лицу право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение[2]. Подпункт «с» пункта 3 статьи 14 данного пакта закрепляет право каждого при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения быть судимым без неоправданной задержки.

Примечательно, что в данной части Протокол был ратифицирован СССР еще в 1973 году и с 1976 года ступил в действие. При этом данные нормы не влияли на российскую судебную практику, в которой сроки как предварительного расследования, так и судебного разбирательства нередко исчислялись несколькими годами. Краткое описание данной ситуации содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 августа 1993 года № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации», в котором указывалось, что «уголовные дела назначаются к слушанию с заведомым нарушением предусмотренных законом сроков, иногда через несколько месяцев после поступления в суд, в том числе и тогда, когда подсудимые находятся под стражей»[3].

Именно эта ситуация породила в конце прошлого и начале нынешнего столетия многочисленные обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека. Изменение законодательной базы, произошедшее в 2001 году в связи с принятием УПК РФ, должно было решить данную проблему, однако, до сих пор термин «разумные сроки» фактически не применяется в сфере уголовного судопроизводства России. Речь не идет о выработке каких-то точных сроков, имеющих четкое числовое выражение. Как показывает практика, даже закрепление в уголовно-процессуальном законодательстве различных процессуальных сроков не исключает полностью ситуации их нарушения. И вряд ли удастся с точностью хотя бы до суток определить содержание понятия «разумные сроки» с учетом разнородности и различной степени сложности уголовных дел. Однако теоретическая разработка критериев разумности сроков производства по уголовному делу необходима. На наш взгляд, это одно из условий действенной, а не декларативной имплементации международных стандартов правосудия в российскую практику.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в последние годы наметилась четкая тенденция к регионализации норм международного права. Достаточно большой

---

[1] Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М.Лебедева; Научн. ред. В.П.Божьев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. – С. 36.

[2] Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

[3] Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 12.

массив документов разработан в рамках работы Совета Европы. Так же, как для международного сообщества значима Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН в 1948 году, для Совета Европы весома Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод[1](ЕКПЧ), принятая в Риме 4 ноября 1950 года с последующими изменениями, вносимыми в нее различными Протоколами[2]. Конвенция вступила в силу 3 сентября 1953 года, не только провозгласив основные права и свободы человека, но и, фактически, создав для Европы особый механизм их защиты и восстановления. С 1 ноября 1998 года, после вступления в силу Протокола № 11, этот механизм сводим к деятельности Европейского Суда по правам человека. Именно на Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) налагается обязанность по обеспечению соблюдения решений ЕКПЧ государствами-участниками.

П. 3 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав и свобод практически дублирует нормы Международного пакта о гражданских и политических правах: «Каждый задержанный или заключенный под стражу… имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда»[3].

Формулировка п. 1 ст. 6 ЕКЧП более объемна и в практике Европейского Суда по правам человека является основным аргументом при вынесении решений о разумности сроков судебного разбирательства: «Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»[4]. Как отмечается в решении Европейского Суда по правам человека по делу «Штегмюллер против Австрии» «статья 6 Конвенции была предусмотрена в целях недопущения того, что лицо, которому было предъявлено обвинение, должно оставаться в состоянии неопределенности относительно своей судьбы на протяжении слишком длительного периода»[5].

Такие формулировки практически в неизменном виде были перенесены в Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, принятую в 1995 году и ратифицированную РФ в 1998 году[6].

Прошло более десяти лет с того момента, когда Россия ратифицировала в 1998 году Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ). Факт ратификации придал последней статус источника российского права. Однако значение Конвенции и деятельности Суда, их влияние на российскую правовую систему требуют глубокого осмысления и исследования.

В первую очередь, следует отметить, что ЕКПЧ также как и Международный пакт о гражданских и политических правах использует понятие разумных сроков, не конкретизируя и не раскрывая его. Это связано как с самой внутренней спецификой международных правовых актов, нормы которых в большинстве своем носят более абстрактный характер, так и с такой характеристикой норм международного права как их универсальность. Участниками международных конвенций и соглашений зачастую являются государства с различными правовыми системами и как следствие со своими особенностями уголовного судопроизводства. Конкретизация международных стандартов прав человека осуществляется на уровне национального права того или иного государства.

Приходится констатировать, что применительно к российскому праву наибольшее распространение получил механический перенос (без уточнения и наполнения содержанием) норм международного права в российские нормативно-правовые акты. Однако, что

---

[1] URL: http://conventions.coe.int (дата обращения 12.09.2009).

[2] См., например: Протокол № 2 (ETS, № 44), Протокол № 3 (ETS, № 45), Протокол № 5 (ETS, № 55), Протокол № 8 (ETS, № 118), Протокол № 11(ETS, № 155).

[3] Собрание законодательства РФ.2001. № 2. Ст. 163.

[4] Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

[5] Jurisdiction of international tribunals, by Chittharanjan F. Amerasinghe. The Hague, Kluwer Law International. 2003 P. 802.

[6] Собрание законодательства РФ. 1999. №13. Ст. 1489.

касается понятия разумных сроков производства по уголовному делу, то данное понятие до сих пор не имплементировано в российское уголовно-процессуальное законодательство и не получило соответствующего содержательного наполнения. Поэтому правоприменитель в ряде случаев вынужден напрямую апеллировать к нормам международного права. Например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 года № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»[1] Пленум ссылается на нормы ЕКПЧ и Международного пакта о гражданских и политических правах. К сожалению, высшая судебная инстанция не сочла нужным в данном постановлении раскрыть понятие тех самых разумных сроков применительно к системе российского судопроизводства. Из текста Постановления можно сделать только один вывод: рассмотрение дел без неоправданной задержки должно производиться в строгом соответствии с правилами судопроизводства, важной составляющей которых являются сроки рассмотрения дел. Таким образом, речь идет о соблюдении только установленных законодателем уголовно-процессуальных сроков. Нарушение прав участников уголовного судопроизводства связывается именно с нарушением данных сроков.

Такая позиция Верховного Суда РФ не в полной мере отвечает назначению уголовного судопроизводства, поскольку законодатель очерчивает лишь основные процессуальные сроки. По логике Верховного Суда судья, который нередко рассматривает сложные уголовные дела и дела о так называемых очевидных преступлениях в одни, установленные законодателем сроки, и не выходит за рамки последних, полностью соблюдает требования уголовно-процессуального законодательства и очевидно требование о «разумности сроков». Однако в данном случае нельзя вести речь о разумности сроков судебного разбирательства, поскольку могут нарушаться и ущемляться как права обвиняемого, так и потерпевшего. Нельзя признать оправданным устранение высшей судебной инстанции от разъяснения значения и содержания понятия «разумный срок», тем более что, во-первых, потому, что на Постановления Пленума судьи ориентированы не менее, чем на нормы законодательства, а, во-вторых, постольку, поскольку имеется опыт решения данной задачи Европейским Судом по правам человека. Трудно согласиться и с высказываемой рядом авторов точкой зрения, согласно которой, несмотря на то, что в российском уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует определение понятия «разумный срок», в судебной практике данное словосочетание стало привычным и общеупотребимым[2]. Полагаем, что такой вывод является преждевременным и основанным на упоминании данного термина в весьма ограниченном количестве судебных решений или жалоб обвиняемых. Их наличие существенно не влияет на общую правоприменительную практику, предпочитающую игнорировать термин «разумные сроки» в силу неопределенности его значения и содержания. Российский правоприменитель в большей степени ориентирован на конкретные нормы УПК РФ, нежели чем на более абстрактные нормы международного права.

На наш взгляд, актуальной задачей для современного уголовного процесса является законодательное восприятие международного термина «разумные сроки» и наполнение данного понятия определенным содержанием. Последнее важно потому, как в противном случае российское уголовно-процессуальное законодательство наполнится лишь очередной нормой-декларацией.

Несмотря на то, что в соответствии с п.4 ст. 15 Конституции России и п. 3 ст. 1 УПК РФ нормы международного права и международные договоры Российской Федерации рассматриваются в качестве составной части российского законодательства и имеют приоритет перед нормами национального права, их непосредственное применение чрезвычайно затруднено в силу ряда обстоятельств. Во-первых, нормы международного права, как правило, имеют обобщенный характер, во-вторых, в нашей стране не сформировалась

[1] Бюллетень Верховного Суда. РФ. 2008. № 2.

[2] См., например: *Самылина И.Н.* «Разумные сроки» в уголовном процессе // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 48.

соответствующая правовая традиция. Г.М. Даниленко не без оснований отмечает то обстоятельство, что «советское право в целом имело «закрытый» характер. Хотя отдельные законодательные акты бывшего СССР содержали отсылки к международным договорам и даже предусматривали приоритет договорных положений по отношению к противоречащим им нормам внутреннего права, действие норм международного права на территории СССР допускалось лишь как исключение»[1].

На наш взгляд, отсутствие в российском уголовно-процессуальном законодательстве закрепленных гарантий разумности срока производства по уголовному делу снижает степень защищенности прав как обвиняемого и подсудимого, так и потерпевшего. С целью решения данной проблемы в дополнении нуждаются как ст. 11, так и глава 17 УПК РФ. При этом понятие разумных сроков должно быть применено не только к стадии судебного разбирательства, но и предварительного расследования, поскольку ускорение последнего способствует скорейшему судебному разбирательству, а само требование разумности процессуальных сроков может быть отнесено к одному из принципов эффективной уголовно-процессуальной деятельности.

Однако сразу же напрашивается вопрос о выработке приемлемых для российской правоприменительной практики критериев разумных сроков. Традиционно данный вопрос отнесен к усмотрению правоприменителя, который, например, наделен законодателем правом продления процессуальных сроков. К сожалению, уже упоминавшееся выше Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 52 от 27 декабря 2007 года не предлагает правоприменителю более или менее конкретных критерием разумности сроков судебного разбирательства по уголовному делу. Такой же «абстрактный» подход сохраняется и в решениях Конституционного Суда РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда № 4-П от 22 марта 2005 года зафиксирован следующий вывод: «Признать части первую и вторую статьи 110, часть третью статьи 255, часть седьмую статьи 410, часть первую статьи 411 УПК Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают произвольное и не контролируемое судом продление сроков содержания подсудимого под стражей и не освобождают суд от обязанности рассмотрения уголовного дела в *разумные сроки* (курс. – автора)[2].

В этой связи целесообразно обратиться к практике Европейского Суда по правам человека и предлагаемых критериях разумности процессуальных сроков в его решениях. Учет опыта ЕСПЧ возможен только при условии более пристального и рационального интереса российского законодателя и правоприменителя к роли решений Европейского Суда по правам человека в реформировании уголовного судопроизводства.

Решения Европейского Суда по правам человека должны выполнять две функции: функцию восстановительную и функцию превентивную. Это позволит оптимизировать внутригосударственный механизм судебной защиты прав человека. Как подчеркивается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», применение судами ЕКПЧ должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Учет решений ЕСПЧ ставит вопрос о совершенствовании российского законодательства. В частности, уголовно-процессуальное законодательство России не всегда соответствует европейским стандартам. Например, в России исторически сложилось и развивалось надзорное производство. Несмотря на справедливую критику института надзора в российском уголовном процессе, данный институт многие годы вполне оправдывал свое существование и выступал в качестве достаточно эффективного внутригосударственного

[1] *Даниленко Г.М.* Международная защита прав человека. М., 2000. С. 59.
[2] Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

механизма[1]. В то же время, система надзорного производства рассматривается Европейским Судом по правам человека как вообще малоэффективный правовой институт, не способный обеспечить восстановление нарушенных прав. Такая позиция аргументируется тем, что надзорное производство связано с достаточно большим риском пропуска срока для обращения в Европейский Суд по правам человека. Европейский Суд не знает практики восстановления пропущенного срока, а в своем решении по делу «Гумплович против Российской Федерации» ЕСПЧ признал надзорное производство неэффективным, так как заявитель не имеет права инициировать судебное разбирательство в порядке надзора.

Необходимо признать, что решения Европейского Суда по правам человека создают практику толкования и применения положений ЕКПЧ, которая в силу п. 4 ст. 15 Конституции РФ является частью правовой системы России. Очевидно, целесообразно в какой-то степени использовать в российской судебной практике не только нормы Конвенции, но и прецеденты Европейского Суда по правам человека. А для этого, было бы вполне логичным более четко определить в российском законодательстве место решений Европейского Суда по правам человека в правовой системе, а также порядок разрешения отдельных вопросов, в том числе предмета проверки, порядка опубликования решений, сферы их действия, механизмов исполнения подобных решений и возможного влияния решений на правотворчество и правоприменительную практику.

Следует сразу же оговориться, что использование понятия «разумные сроки» применительно к уголовному судопроизводству ни в коей мере не противоречит практике закрепления в законодательстве конкретных процессуальных сроков. Исчисление сроков с помощью конкретных числовых ориентиров существенно облегчает процесс применения целого ряда процессуальных норм и само по себе способно быть дополнительной гарантией прав человека в уголовном судопроизводстве. Однако определение тех или иных процессуальных сроков в ходе законотворческой работы должно согласовываться с принципом разумности сроков.

Примечательно и то обстоятельство, что 30 апреля 2009 года на сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы был предложен проект ускорения деятельности самого Европейского Суда по правам человека, в основе которого лежит отказ от принципа коллегиальности при рассмотрении поступающих в суд явно неприемлемых заявлений, а также расширение компетенции комитетов из трех судей до рассмотрения очевидно обоснованных и повторяющихся дел, вызванных структурными проблемами, которыми в настоящее время занимаются палаты в составе семи судей[2].

В решении ЕСПЧ по делу «Коршунов против России» отмечено, что «разумность длительности производства по делу должна оцениваться в свете особых обстоятельств дела с учетом критериев, установленных правоприменительной практикой Европейского Суда, в частности, сложности дела, поведения заявителя и поведения компетентных властей»[3]. Эти же критерии, как выработанные прецедентной практикой ЕСПЧ, присутствуют в решениях по делам «Рохлина против России», «Нахманович против России» и других.

К.Б. Калиновский и М.М. Ахмедов на основе анализа решений ЕСПЧ обосновано полагают, что в качестве основных критерием «разумного срока» в практике применения ЕКПЧ учитываются четыре основных группы факторов: 1) сложность дела, 2) поведение заявителей, 3) наличие исключительных обстоятельств, 4) поведение властей[4]. Авторы предлагают в структуре каждой из групп выделить несколько самостоятельных критериев, которые могут повлиять на решение суда о наличии в деле заявителя нарушения разумных

---

[1] *Ковлер А.И.* Европейское право прав человека // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 4.

[2] Одобрен временный план ускорения работы Евросуда: URL: http://www.espch.ru/content/view/165/10/.

[3] Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. N 4. С. 133 - 145.

[4] *Калиновский К.Б., Ахмедов М.М.* Международные стандарты срочности уголовного процесса в практике Европейского Суда по правам человека // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. – Ч. 30. / Под ред. М.К. Свиридова. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. С. 47-50.

сроков. Например, сложность дела связывается: с наличием такого общественного (публичного) интереса, защита которого должна превалировать над соблюдением прав отдельной личности; с наличием серьезных оснований подозревать арестованного в совершении правонарушения; с неожиданным и непредвиденным увеличением объема материалов дела; с числом расследовавшихся эпизодов, количеством обвиняемых, потерпевших и свидетелей и некоторыми другими обстоятельствами[1].

В целом, позитивно оценивая предлагаемую классификацию, следует отметить, что исключительность обстоятельств нецелесообразно рассматривать как самостоятельный критерий, поскольку «разумность длительности производства по делу должна оцениваться в свете особых обстоятельств дела с учетом критериев, установленных правоприменительной практикой Европейского Суда, в частности, сложности дела, поведения заявителя и поведения компетентных властей»[2]. Эта формулировка, нашедшая свое закрепление в целом ряде решений ЕСПЧ указывает на исключительность обстоятельств как на понятие, суммирующее критерии, применимые к каждому конкретному делу. Что касается остальных критериев, то ссылка на них имеется в значительном числе решений ЕСПЧ, в частности, в решении по известному делу «Калашников против России», в котором отмечено, что «в частности надлежит учитывать сложность дела, действия заявителя и действия компетентных властей. В последнем случае необходимо также принимать во внимание и то, что для заявителя является важным в деле»[3].

Европейский Суд по правам человека оценивает разумность судебного разбирательства исходя из оценки обстоятельств, изложенных в каждой конкретной жалобе. В то же время значение разумных сроков ЕСПЧ ни в коей мере не абсолютизирует, на что было указано еще в 1992 году в решении по делу «Томази против Франции»: «Особая быстрота, на которую находящийся в заключении обвиняемый имеет право рассчитывать при рассмотрении его дела, не должна мешать тщательным усилиям судей по исполнению их обязанностей с должной тщательностью»[4].

В решении по делу «Сидоренко против России» отмечено, что «пункт 1 статьи 6 Конвенции возлагает на Договаривающиеся Стороны обязанность организовать свою судебную систему таким образом, чтобы суды могли исполнять свою обязанность по рассмотрению дел в течение разумного срока»[5].

Таким образом, учет практики решений Европейского Суда по правам человека может оказаться весьма перспективным путем решения задачи ускорения российского уголовного судопроизводства.

Ю.С.Лоншаков*

О классификации обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления

Одной из самых важных гарантий является политическое право граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, закрепленное в ст. 33 Конституции РФ. Право на обращение – весомое, важное, жизненно необходимое право современной личности, позволяющее сопоставить личность и орган власти, как две

---

[1] Там же. С. 48.

[2] Решение Европейского Суда по правам человека от 25.10.2007 г. по делу «Коршунов против России» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. С. 133 - 145.

[3] Европейский Суд по правам человека. Первые решения по жалобам из России (сборник документов).- М., 2004. С. 88 - 115.

[4] URL: http://www.echr.ru/documents/doc/2461435/2461435.htm (дата обращения 21.09.2009).

[5] Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 1. С. 87 - 95.

* **Лоншаков Юрий Сергеевич – аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права». Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент А.В.Юсупов.**

равные единицы, как двух равноправных субъектов права. Особый интерес при этом вызывает выделение тех или иных видов обращений граждан.

Рассматривая вопрос о классификации обращений граждан, прежде всего, необходимо отметить, что единой и разделяемой абсолютно всеми учеными и практиками классификации не существует. Существуют лишь, так называемые, «основные» классификации обращений граждан. Следует отметить, что вопрос о классификации обращений не является сугубо отвлеченно-научным, он важен в контексте продолжающейся кодификации законодательства об обращениях граждан, становясь в то же время актуальным вопросом законодательной техники. Ведь именно избранная законодателем классификация обращений позволит не только выбрать и установить конкретные виды обращений, но и кардинально поменять систему взаимоотношений «гражданин – власть».

В числе основных классификаций обращений граждан специалистами выделяются две: «по форме» и «по содержанию». Первая классификация является достаточно простой, выделяются два вида обращений: устные и письменные.

Устные обращения направляются, как правило, с целью быстро довести информацию до того или иного органа или должностного лица, добиться скорейшего принятия решения. Устные обращения подразделяются на личные, то есть, адресуемые при личной встрече, и телефонные, сообщаемые по телефону. А.В.Минашкин отмечает, что устные обращения рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны или установлены[1]. Анонимные обращения рассмотрению не подлежат, за исключением обращений в которых содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии или лице его подготавливающем, совершающем или совершившем[2]. Подход в признании устных обращений был поддержан в так и не принятом Проекте Федерального Закона «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации», который, в отличие от своего предшественника – Проекта Федерального Закона «Об обращениях граждан», не ограничивался лишь упоминанием, что существует устная форма подачи обращений, но и налагал обязанность на должностных лиц зафиксировать поступившее устное обращение в специальной карточке, и предоставлял возможность дать ответ в устной форме, в случае, когда дело не требует дополнительной проверки, и лишь с согласия гражданина[3]. По большому счету, данные нормы были воспроизведены и действующим Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[4]. Статья 12 данного документа устанавливает обязанность занести в специальную карточку данные о поступившем обращении гражданина, адресованном тому или иному должностному лицу при личном приеме. На устное обращение гражданину сразу же может быть дан ответ, если не требуется дополнительной проверки сообщенных им сведений, о чем делается соответствующая запись в карточке, где был зафиксирован сам факт обращения. В отдельных случаях дается письменный ответ. А вот обращения с использованием телефона не нашли регламентации в новом Федеральном законе. Мы полагаем, разрешению они подлежат с учетом ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Следует также добавить, что в литературе достаточно много внимания уделялось целесообразности существования устной формы обращений граждан, указывалось на

---

[1] *Минашкин А.В*. Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования. // Юрист. 2005. № 7. С.11-16.

[2] Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст.2060.

[3] Проект 142018-4 Федерального закона «Об основных гарантиях права на обращение граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

[4] Российская газета, 2006, 5 мая.

необходимость исключить устные обращения как неэффективные[1]. Но этот вопрос не является актуальным в настоящее время, поскольку эта форма обращений, безусловно, доказала свою состоятельность. Более того, весьма прогрессивный характер носят обращения через телевидение, телемосты. Впервые обращения граждан в ходе телемостов поступили 24 декабря 2001 года, когда Президент РФ в прямом эфире отвечал на вопросы граждан, заданные по телефону, посредством телемоста и через сеть Интернет. В качестве примера можно отметить звонок пенсионерки из Волгограда Антонины Емельяновны Ржановой, пожаловавшейся на маленький размер пенсии. Президент РФ пообещал принять необходимые меры, и, как впоследствии писалось в печатных изданиях, пенсия выплачивается в надлежащем размере.

Письменным обращениям следует придавать одинаковую значимость, как юридически равной форме обращения наряду с устным обращением. Иногда некоторые вопросы затруднительно разрешить устно и граждане прибегают к использованию письменных обращений. Это особенно актуально, когда обращающееся лицо излагает немалое количество информации или направляет вместе с обращением те или иные документы. Письменные обращения подаются лично, пересылаются по почте, телеграфу, через секретариат, иными способами. Согласно п. 1 ст. 7 ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием даты, своих фамилии, имени, отчества (при его наличии), почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения и помимо существа обращения должно содержать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица[2]. Если отсутствуют сведения о фамилии, имени, отчестве гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение, как правило, не дается. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Утвердилась и успешно функционирует довольно интересная «смешанная» форма обращений или «устно-письменные обращения». Ведь встречаются такие случаи, когда недостаточно только устного или только письменного обращения и требуется либо обратиться к должностному лицу в устной форме, либо изложить письменно определенные сведения.

Весьма неактуальной формой обращения, которая вполне заслужено не воспринята ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», является обращение, опубликованное в печатных средствах массовой информации. Такое обращение имеет существенный недостаток – нет гарантии, что должностное лицо, к которому обращается гражданин, прочтет его сообщение. Россия – это не Советский Союз, где СМИ, управляемые партийными функционерами, публиковали информацию лишь с санкции последних.

Вторая классификация «по содержанию» позволяет выделить свыше десятка обращений. К ним можно отнести следующие виды: предложения, заявления; жалобы; ходатайства; письма; сообщения о преступлениях, исковые заявления и иные обращения, разрешаемые в порядке гражданского и уголовного судопроизводства; обращения об отзыве депутатов, выборных должностных лиц; обращения, связанные с реализацией права законодательной инициативы гражданами в субъектах РФ, правотворческой инициативы в муниципальных образованиях; петиции; гражданские наказы; обращения о проведении выборов, референдумов; наказы избирателей выборным должностным лицам; запросы,

---

[1] *Мальков В.В.* Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М.: Издательство Московского университета. 1967. С.16.

[2] См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

направляемые органами власти, должностными лицами в связи с их деятельностью; обращения в межгосударственные органы и организации. Причем, такое многообразие обращений разделяется не всеми авторами, некоторые ограничиваются тремя или четырьмя. Однако для нас этот вопрос представляет определенный интерес в познавательных целях, поэтому, остановимся на нем подробнее.

Предложения – это такой вид обращения, который не связан с нарушением прав граждан и их законных интересов, а направлен на улучшение деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных организаций в экономической, административно-политической, социально-культурной сферах. Данное определение является типичным для советской науки. А ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» трактует это понятие следующим образом: «предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества»[1]. Таким образом, цель предложения – обратить внимание на несовершенство регулирования той или иной области общественных отношений, рекомендовать что-либо. Не стоит путать предложения с критическими замечаниями, которые указывают на недостатки, но не содержат путей их разрешения. Содержание предложений многообразно – от рекомендаций, направленных на улучшение и совершенствование работы государственных органов, органов местного самоуправления и до организации бытового и торгового обслуживания населения[2]. Отсюда можно сделать вывод, что предложения выражают не только личные, но и общественные, и государственные интересы.

В.В.Мальков отмечал, что правовая природа предложения делает необходимым рассмотрение этого вида обращений в особом, отдельном от рассмотрения обращений порядке. Такой порядок был установлен в некоторых законодательствах европейских стран еще в начале 60-х годов прошлого века. Например, Административно-процессуальный кодекс Польши 1961 года содержит специальный раздел, посвященный предложениям, в котором подробно регламентируется предмет предложения и процедура их рассмотрения. Аналогичные положения содержатся в болгарском указе о жалобах, предложениях и сигналах граждан республики[3]. В Российской Федерации по сей день нет отдельной от других обращений процедуры рассмотрения предложения, но была попытка создать такую процедуру в ст. 27 проекта ФЗ «Об основных гарантиях права на обращение граждан Российской Федерации», не получившая реализации[4]. Поэтому, вопрос о процедуре рассмотрения предложений является весьма актуальным, но, к сожалению, не урегулированным ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Заявления – обращения граждан к полномочным органам, организациям или должностным лицам по поводу реализации своих прав, свобод и законных интересов, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством[5]. Более широкое по объему определение содержится в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов или иных нормативных правовых актов,

---

[1] Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» //СПС «Консультант-Плюс».

[2] *Мальков В.В*. В учреждение поступила жалоба. – М.: Московский рабочий, 1972. – С.5.

[3] *Мальков В.В*. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М.: Издательство Московского университета. 1967. С.10; см. также: *Хаманева Н.Ю*. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Отв. ред. В.И. Ремнев. – М.: Наука, 1984. – 112 с.

[4] См.: Проект № 142018-4 Федерального закона «Об основных гарантиях права на обращение граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

[5] *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. – М.: Юристъ, 2004. С.76.

недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов или должностных лиц. Заявления, как и предложения граждан, не связаны с нарушениями прав и законных интересов заявителей. Предметом заявления является осуществление через государственные органы и общественные организации закрепленных за гражданами законодательством прав и свобод: права на предоставление жилой площади, права на получение пенсии, пособия, и других. В.И.Ремнев отмечает, что деятельность по рассмотрению заявлений граждан является текущей деятельностью соответствующих органов, не связанной с разбором нарушений, а предполагающей обслуживание граждан, удовлетворение их законных интересов, а также реализацию прав и свобод[1]. При этом, необходимо пояснить, что «право» и «законный интерес» – две разные правовые категории. Право гражданина предполагает наличное, существующее право, к реализации которого можно приступить немедленно: например, право на получение дополнительного отпуска. Законный интерес же предполагает не только некоторое состояние личности, но и стремление получить определенную пользу, как гарантирован, так и не гарантирован нормами права (законный интерес в благоустройстве земельных участков, выпуска необходимых медикаментов)[2]. Не всякий законный интерес может быть удовлетворен немедленно, поскольку не всегда наличествуют соответствующие объективные и экономические возможности. Поэтому, не любой законный интерес становится правом, то есть, не возводится государством в ранг права. Поэтому, в официальное определение понятия «заявление» следовало включить «законный интерес»: «заявление – просьба гражданина… в реализации своих или принадлежащих другим лицам прав, свобод, законных интересов…» Обслуживая указанные права, свободы и законные интересы граждан посредством рассмотрения заявлений граждан, не следует делать акцент на снижении их количества: одно дело – уменьшить количество жалоб на нарушение пенсионного или жилищного законодательства, а другое – снизить количество заявлений о предоставлении жилого помещения, о получении пенсии. Как отмечалось выше, в связи с развитием электронных и иных средств массовой информации, большое количество заявлений поступает теперь не только на бумажных носителях.

Жалобы – обращения граждан к полномочным органам и должностным лицам с требованием о восстановлении прав, свобод и законных интересов гражданина, нарушенных решениями и действиями (бездействиями) каких-либо органов публичной власти и их должностных лиц, общественными объединениями и другими организациями различных форм собственности[3]. Данное определение дано Н.М.Кониным и, представляется наиболее удачным из определений жалобы, встреченных нами в научной литературе. Стоит отметить, что определение понятия «жалоба» было дано еще в 1924 году известным юристом М.Д.Загряцковым, который под жалобой понимал открытое обращение заинтересованного лица к иерархически высшим органам административной власти в целях изменения или уничтожения неправильного административного распоряжения или упущения по мотивам его недостаточной фактической или юридической обоснованности[4]. Впоследствии это определение стало довольно известным. Однако в связи с четким разграничением всех видов обращений, понимание жалобы изменялось незначительно, делался учет только в пользу изменявшейся исторической обстановки и законодательства. Самое новое определение было встречено нами в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или интересов других лиц»[5].

---

[1] *Ремнев В. И.* Предложения, заявления и жалобы граждан. – М.: Юридическая литература, 1972. С.6.

[2] См. там же. С.10.

[3] *Конин Н.М.* Указ. раб. С.76.

[4] *Загряцков М.Д.* Административная юстиция и право жалобы // Право и жизнь. 1924. С.59.

[5] Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

Цель подачи жалобы – защита и восстановление нарушенных прав и интересов. Сами граждане, как замечает В.В.Мальков, не в состоянии обеспечить себе эту защиту, так как не обладают государственно-властными полномочиями, которыми наделены государственные органы (а в пределах предусмотренных законодательством властными полномочиями обладают общественные и иные организации), куда они обращаются. Таким образом, жалоба является способом защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан. Объектом обжалования являются действия или бездействия государственных и иных организаций или должностных лиц, а также издаваемые ими акты, явившиеся причиной нарушения прав и законных интересов граждан. Но исчерпывается ли на этом объект жалобы? Пожалуй, нет. Поскольку, следует согласиться с тем, что возможно обжалование действий и решений, нарушающих морально-нравственные нормы, что может повлечь не только моральную, но также и дисциплинарную ответственность для виновного лица – замечание, выговор, увольнение с работы и тому подобное. Например, прокурорские работники несут ответственность, согласно ФЗ «О прокуратуре» за совершение проступков, порочащих честь и достоинство прокурорского работника[1].

Жалобы свидетельствуют об имеющихся недостатках в работе государственных и иных органов и организаций. Поэтому, снижение количества жалоб является показателем совершенствования их работы, устранения ранее существовавших недостатков, повышения культурного уровня населения[2].

Однако не всегда лицо, адресующее свое обращение соответствующим органам, может правильно определить его вид. Зачастую в одном обращении может содержаться их комбинация: и «предложение», и «заявление», и «жалоба», и любой другой вид. В этой связи представляется оправданным провести разграничение между рассматриваемыми основными обращениями граждан. Но если отличить «предложение» от «жалобы» весьма несложно, исходя из их предмета (предмет жалобы – требование о защите и восстановлении нарушенных прав и интересов; предложения – просьба или требование обратить внимание на несовершенство регулирования той или иной сферы общественных отношений и принять соответствующие меры), то разграничение «заявления» и «жалобы» вызывает у авторов некоторые трудности. На это стоит обратить внимание, даже несмотря на то, что в действующем федеральном законодательстве появились определения рассматриваемых видов обращений.

Для того, чтобы четко разделить понятия «заявление» и «жалоба» рассмотрим их предмет и содержание. Предметом заявления является осуществление через государственные и иные организации предоставленных гражданам действующим законодательством прав, свобод и законных интересов. Жалобы – требование о защите и восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов, обращенное к государственным органам и организациям, органам местного самоуправления или должностным лицам. Отличая по содержанию заявление от жалобы, замечаем, что: 1) заявление – это обращение к указанным адресатам с просьбой личного или общественного характера, не связанной с нарушением субъективных прав и законных интересов заявителя; 2) заявление поданное по поводу каких-либо нарушений нормальной деятельности адресатов, не затрагивающих прав и интересов заявителя; 3) заявление может содержать сведения о каких-либо нарушениях, злоупотреблениях должностных лиц, не затрагивающих прав и интересов заявителя. В любом случае, даже при наличии затруднений в определении гражданами вида обращения, как указывает В.И.Ремнев, вывод о наличии того или иного обращения является обязанностью работника аппарата соответствующего органа или организации.[3]

Детально разграничив и описав основные виды обращений классификации «по содержанию», необходимо добавить, что они являются признанными законодательством и

---

[1] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2009) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

[2] *Ремнев В.И.* Предложения, заявления и жалобы граждан. – М.: Юридическая литература, 1972. С.7.

[3] *Ремнев В.И.* Предложения, заявления и жалобы граждан. – М.: Юридическая литература, 1972. С.8

детально разработанными в юридической литературе. Их статус был подтвержден и в новом Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 2 мая 2006 г. Однако вполне целесообразным было бы закрепление на законодательном уровне других обращений, которые в основном фигурируют в трудах ученых и на практике встречаются реже, чем проанализированные выше. Рассмотрим их.

Ходатайство – обращение гражданина о признании определенного статуса, прав и свобод, изложенное в письменной форме, в случаях, которые прямо установлены законодательством Российской Федерации[1]. Ходатайства – достаточно распространенный вид обращений. Законодательное закрепление нашел во многих субъектах Российской Федерации. Ходатайство как вид обращений граждан не связан ни с нарушением, ни с ответственностью. Какой-либо специальной процедуры рассмотрения ходатайств не предусматривается. Главная задача принявшего это обращение лица – проверить содержащуюся в ходатайств информацию, а также установить – относится ли обратившееся лицо к категории лиц, установленных законодательством и имеющих право на признание за ними определенного статуса или прав. Как представляется, в новом законе необходимо было возвести ходатайства в ранг основных видов обращений, таким образом, подтвердить устоявшуюся законодательную практику субъектов Российской Федерации. Но этого не произошло, что, безусловно, на наш взгляд, является недоработкой федерального законодателя.

Письмо – не является видом обращений граждан. Может выступать лишь как технический способ пересылки «предложения», «заявления» или другого вида обращений, а потому не имеет самостоятельного значения. Письма можно достаточно часто встретить в журналах, книгах, документах, они часто отправляются в соответствующие органы и организации, однако исходя из содержания письма, вид обращения может быть определен работником органов и организаций, являющихся адресатом обращения.

Сообщения о преступлениях и иные обращения, рассматриваемые в уголовном судопроизводстве, исковые заявления и заявления, разрешаемые в порядке гражданского судопроизводства. Поскольку мы рассматриваем обращения граждан как административно-правовое понятие, то все же не следует включать в это понятие «сообщение о преступлении» и «заявление о преступлении». Скорее, это категории, которые следует признать имеющими несколько иной смысл, получающий реализацию в рамках соответствующих уголовно-процессуальных отношений. Но все же в самом общем виде сообщение о преступлении и иные обращения, рассматриваемые в порядке уголовного судопроизводства, являются обращениями, исходя из формулировки ст. 33 Конституции РФ, а регламентации подлежат нормами специального законодательства – УПК РФ (ст. 141, 144, 119-127)[2].

Что же касается гражданско-правовых жалоб и иных обращений, рассматриваемых в гражданском судопроизводстве, то их также следует рассматривать также в несколько ином «собственном» аспекте, отличном от административно-правового. Единственное, что сближает административные жалобы с гражданско-правовыми – судебный порядок рассмотрения, урегулированный ГПК РФ[3]. Судебный порядок рассмотрения административных жалоб будет рассмотрен в настоящей статье более подробно.

Обращения об отзыве депутатов, выборных должностных лиц – не являются обращениями граждан в административно-правовом понимании. Данные обращения составляют предмет регулирования специальных норм, имеют иную правовую природу и в настоящий момент регулируются главным образом Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Феде-

---

[1] Проект № 96700030-2 Федерального Закона «Об обращениях граждан» // СПС «Консультант-Плюс».

[2] Федеральный закон от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации.2003. № 51. Ст. 5026.

[3] Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

рации», Федеральным Законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательством субъектов РФ[1]. Поэтому нет сомнений, что в проекте новых российских законодательных актов регламентацию «отзыва» включать не следует.

Обращения, связанные с реализацией права законодательной инициативы гражданами в субъектах РФ, правотворческой инициативы в муниципальных образованиях. Согласно взглядам авторов упомянутого уже законопроекта «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации», эти обращения также имеют специальную правовую природу, законодательством определен особый порядок адресации таких обращений. Отношения, возникающие в случае подачи таких обращений, регулируются теми же законами, которые регламентируют «отзыв» выборных должностных лиц, а также конституциями (уставами) субъектов РФ, нормативными актами представительных органов муниципальных образований. Но, как и «отзыву» выборных должностных лиц, рассматриваемому виду обращений не следует придавать статус основного и дополнительно регламентировать на законодательном уровне в силу отмеченных причин.

Одним из наиболее интересных видов обращений являются петиции («коллективные обращения»). Существует терминологическая особенность по сравнению с зарубежным законодательством, в котором петиция – любое обращение граждан в органы власти, в Российской Федерации же – это вид обращений, направляемых соответствующему полномочному органу власти. Цель петиций – способствовать принятию, изменению или отмене правового акта. Следует отличать данный вид от предложений граждан: 1) по субъектам; 2) предмету; 3) процедуре рассмотрения. Есть и точка зрения о том, что все же следует четко регламентировать процедуру подачи и рассмотрения петиций в отдельном федеральном законе[2]. Как отмечается, наиболее полному и четкому закреплению должны подвергнуться порядок подачи петиций, порядок и сроки их рассмотрения компетентными органами и принятии по ним решений. Кроме того, предлагается дифференцировать петиции на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований по количеству подписей, необходимых для их рассмотрения (100 000 подписей на федеральном уровне, гораздо меньше на других). На федеральном уровне петиции должны рассматриваться палатами Федерального Собрания, Президентом РФ, Правительством РФ, в субъектах РФ и муниципальных образованиях – органами общей компетенции. В дополнение к этому, как нам представляется, следует урегулировать опубликование петиций и принятых по ним решений в официальных изданиях и средствах массовой информации, определить порядок финансирования работы с петициями.

Гражданский наказ – весьма специфический вид обращений граждан. По содержанию практически ничем не отличается от петиций. Особенность одна – субъект, адресующий обращение, является общественным объединением. Действует общественное объединение в интересах своих членов, количество которых зачастую является недостаточным, чтобы соблюсти ряд установленных законодательством требований для поддержания гражданской инициативы.

Весьма близок к петициям и такой вид обращений, как обращения о проведении выборов, референдумов. Эти вопросы пронизывают институт непосредственной демократии, носящий самостоятельный характер от обращений в административно-правовом аспекте и является предметом регулирования избирательного законодательства. Отношения, возникающие в связи с реализацией данных прав, регулируются Федеральным законом от

---

[1] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об основных гарантиях права на обращения граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс»; см. также: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

[2] Общая теория прав человека /Под ред. Е.А.Лукашевой. – М.: Издательство НОРМА. 1996. С. 309-310.

10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законами субъектов РФ, иными актами[1].

Еще один довольно специфический вид обращений – наказы избирателей выборным должностным лицам. Наказами избирателей могут быть признаны, имеющие общественное значение, либо носящие неотложный характер обращения, принятые собранием избирателей и адресованные выборным должностным лицам. Отношения, возникающие при подаче подобных обращений, составляют предмет регулирования избирательного законодательства. В связи с большим количеством выборных лиц различного уровня закрепление данные обращения находят в большом количестве различных актов[2]. Собственно данный вид обращений в административно-правовом аспекте не рассматривается.

Запросы, направляемые органами власти, должностными лицами в связи с их деятельностью. Отмеченные обращения подаются специальными субъектами, а потому, и отношения, возникающие между ними и адресатом, не являются административно-правовыми отношениями между органами публичной власти и гражданами. Отсюда, данный вид обращений – предмет регулирования специального законодательства – например, депутатский запрос регулируется ФЗ от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[3]. Соответственно, запрос является обращением, но в другом, не административно-правовом аспекте.

Обращения в межгосударственные органы не являются видом обращений в административно-правовом аспекте. Это нашло подтверждение и в законопроекте «Об обращениях граждан», где отмечается: «Гражданин вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Выше были описаны основные классификации обращений. Однако в научной литературе выделятся еще несколько классификаций. На наш взгляд, заслуживают внимания еще две.

Критерий «по субъекту» позволяет разделить обращения на «коллективные» и «индивидуальные». Индивидуальные обращения исходят от одного лица. Могут быть как в устной, так и в письменной форме (письменные обращения подписываются заявителем). Коллективные обращения исходят от нескольких лиц. По форме существования, как представляется, могут быть только письменными при обращении к органам федеральной государственной власти. Лишь в отдельных случаях можно допустить, что к органам местного самоуправления обращаются несколько лиц, адресуя свое обращение на личном приеме соответствующего должностного лица.

Критерий «в зависимости от процедуры подачи и рассмотрения обращений» позволяет выделить обращения в административном порядке и обращения в судебном порядке.

---

[1] Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] См.. например, Закон Волгоградской области от 22 июля 2002 г. № 732-ОД «Об общих принципах организации работы с наказами избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и выборному главе администрации муниципального образования Волгоградской области» // Волгоградская правда. – №131. 2002. – 30 июля; Закон Волгоградской области от 10 января 2002 г. № 661-ОД «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской Областной Думы и к главе администрации Волгоградской области» // Волгоградская правда. – № 317. 2002. – 30 января.

[3] Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

По итогам рассмотрения классификаций обращений считаем возможным, сделать следующие выводы.

1. Основополагающей, удобной в познавательных целях классификацией обращений граждан является классификация «по содержанию» обращений.

2. В связи с принятием Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и продолжающейся кодификацией института обращений, считаем возможным дать рекомендацию законодателям различных уровней власти использовать классификацию обращений «по содержанию» в новом законодательном акте или актах, посвященных регламентации обращений.

3. Следует закрепить в федеральном законе помимо трех основных видов обращений (заявления, предложения, жалобы) и другие прогрессивные виды обращений – петиции, ходатайства, гражданские наказы, придав им статус основных.

4. Необходимо при законодательных изменениях и нововведениях строго разграничить понимание обращений в «административно-правовом» и ином аспектах, не допуская грубых законодательных ошибок.

В.М.Поздняков*

Конституционные и организационно-правовые основания совершенствования профилактики правонарушений несовершеннолетних и ее психологическое обеспечение

Появление данных статистики, свидетельствующих о тенденции снижения на протяжении двух лет удельного веса несовершеннолетних в общем массиве отечественной преступности[1], вызвало эйфоричные комментарии некоторых политиков и оптимистичные статьи в ряде СМИ. Однако реальных оснований для констатации прогресса, особенно в профилактике правонарушений несовершеннолетних, на наш взгляд, пока нет. Попрежнему высокой остается криминальность совершаемых несовершеннолетними преступлений: каждое восьмое (12,8%) – это тяжкое преступление, каждое четвертое (25,8%) – вымогательство, каждое пятое (19,7%) – грабеж[2]. Кроме того, Россия продолжает занимать первое место в мире по нахождению несовершеннолетних в местах изоляции, т.к. наблюдается рост среди осуждаемых несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, которые признаны опасным или особо опасным рецидивом, а также лиц женского пола и преступивших закон в состоянии наркотического или токсического опьянения[3].

Если не касаться проблемы латентности преступности, то критично можно заметить, что снижение количественных показателей преступности несовершеннолетних произошло во многом из-за того, что в отношении них, с одной стороны, в последние годы были смягчены меры уголовного наказания и одновременно начался эксперимент по вводу института «ювенальной юстиции»[4], а с другой – численность несовершеннолетних (от 14 до 17 лет) за десятилетие (1999-2008 гг.) уменьшилась в стране на 28,1%, а их доля по отношению к трудоспособному населению сократилась с 11,2% до 7.8%[5].

---

* **Поздняков Вячеслав Михайлович - профессор кафедры теории и истории государства и права МГГУ им. М.А. Шолохова, доктор психологических наук, профессор.**

[1] См.: Преступность и правонарушения (2004-2008). Статистический сборник. – М.: ГИАЦ при МВД РФ, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Департамент надзорной деятельности МЧС РФ, 2009. – С. 9-10; 49-51.

[2] См.: Состояние преступности в России за 1 полугодие 2009 года. – М.: ГИАЦ при МВД РФ, 2009. – С. 45.

[3] *Зарипов З.С.* Об особенностях социализации личности несовершеннолетнего в современном обществе // Цели и средства уголовной и уголовно-исполнительной политики в отношении несовершеннолетних: Сб. материалов междунар. науч.-практ. конференции. – Вологда, 2009. Ч.1. – С.162.

[4] *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. – М., 2008. – С.12.

[5] www.gks.ru

Использование в начале статьи разноплановых статданных по последнему десятилетию связано с тем, что в 2009 году исполнилось 10 лет со дня принятия федерального закона от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Данный закон, разработанный в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации и международных правовых актов (Конвенции ООН о правах ребенка (1989 г.), Пекинских правили (1989 г.), Эр-Риядских руководящих принципов для предупреждению преступности среди несовершеннолетних (1990 г.) и др.), отражал возникший в нашей стране идеолого-концептуальный настрой на преодоление административно-карательного подхода к беспризорным и подросткам-правонарушителям, социализация которых была нарушена по вине взрослых, желание нормативно создать для подрастающего поколения условия для защиты законных прав и интересов, а также провести гуманизацию уголовной политики, с широким применением в отношении несовершеннолетних правонарушителей альтернативных (без изоляции от общества) мер наказания и проведением с ними разноплановой воспитательно-ресоциализирующей, психолого-коррекционной и реабилитационной работы[1].

Федеральный закон № 120-ФЗ не только закрепил основные понятия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ее задачи и принципы, но и определил роль конкретных субъектов в профилактической деятельности. При этом для обеспечения на федеральном уровне системности в профилактике предполагалась разрабатывать и реализовывать специальные целевые программы, утверждаемые постановлениями Правительства Российской Федерации, а текущую координацию деятельности субъектов профилактики в стране осуществлять через межведомственные комиссии, создаваемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Анализ практики реализации федерального закона № 120-ФЗ свидетельствует, что первоначальные шаги были весьма активными. Так, в соответствии со ст. 4 указанного закона оперативно были утверждены федеральная и региональные межведомственные комиссии, а на муниципальном уровне, руководствуясь ст. 11, были созданы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Постановлением Правительства от 25.08.2000 № 625 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы» были выделены и определенные финансовые средства. Однако в дальнейшем обнаружилось, что эффективной профилактической деятельности мешает, с одной стороны, ведомственная разобщенность и бюрократизм, а с другой стороны, наличие значительных пробелов в законодательстве и нормативных актах, касающихся участия в профилактике министерств образования, здравоохранения, конкретных правоохранительных органов, учреждений и органов по делам молодежи, опеки, попечительства, а также по привлечению общественных организаций к оказанию медицинской и психологической помощи, проведению социальной реабилитации несовершеннолетних.

Как известно, на федеральном уровне на основе постановления Правительства Российской Федерации от 5.06.1999 (п. 8) организационно-техническое обеспечение системы профилактики было возложено на министерство здравоохранения, хотя для этого ведомства деятельность по профилактической работе с несовершеннолетними является лишь одним из специфичных направлений. И хотя в последующем работу правительственной (федеральной) комиссии по делам несовершеннолетних возглавил и до сих пор осуществляет министр внутренних дел России Р.Г. Нургалиев, обеспечивший регулярное проведение ее заседаний, полностью преодолеть функционально-отраслевой разрыв в профилактической работе с различными группами несовершеннолетних так и не удалось: теми, кто не достиг возраста уголовной ответственности, по-прежнему преимущественно занимают-

[1] Необходимость специальной психологической помощи несовершеннолетним преступникам обусловлена тем, что из числа несовершеннолетних осужденных, по данным ВНИИ МВД России (2004), каждый третий имеет умственную отсталость, а каждый пятый – психопатизацию личности. - См.: Ежегодный государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации в 2004 году» // Правовая система «Гарант».

ся подразделения министерств образования, здравоохранения и социальной защиты, а с несовершеннолетними, достигшими такой возраст, в большей мере правоохранительные органы[1]. В итоге получается, что для профилактики девиантного поведения подростков МВД России экспериментально вводит должности инспекторов-психологов (например, с 1 июня 2008 г. в службе ОПДН ГУВД Кемеровской области), регламентируя «сверху» требования к профилактической работе с «семьями, находящимися в социально опасном положении»[2].

Межведомственные комиссии, созданные в субъектах Российской Федерации, также не везде действуют успешно. Это связано с тем, что данные комиссии, хотя и возглавляются одним из замов главы администрации региона, а в их состав входят ответственные работники из органов образования, здравоохранения, по делам молодежи, социальной защиты населения, опеки и попечительства, службы занятости, правоохранительных органов, в основном лишь «бумажно» решают назревшие проблемы. Более того, из-за формирования комиссий преимущественно на должностной, а не на профессиональной основе (с привлечением ученых и опытных специалистов) наблюдается частая сменяемость членов межведомственной комиссии, а в итоге отсутствует преемственность и комплексный подход в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних, действовавшие на уровне муниципальных образований и рассматриваемые законодателем как новый институт координации профилактической работы с безнадзорными и несовершеннолетними правонарушителями, так и не вышли на реализацию многоплановых функций, предоставленных им ст. 11 федерального закона № 120-ФЗ, т.к. их деятельность преимущественно свелась к рассмотрению конкретных дел о правонарушениях несовершеннолетних и принятию решений по материалам, представляемым в суд по вопросам, связанным с их помещением в учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Негативную роль сыграло и то обстоятельство, что до настоящего времени их деятельность регламентируется на основе Положения 1967 года[3], что не соответствует современному статусу и реализуемым властным полномочиям.

В связи с тем, что пробелы в законодательстве и предложения по совершенствованию практики профилактики в области безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних активно рассматривались не только учеными[4], но и постоянно обсуждались в СМИ, на различных конференциях и парламентских слушаниях, то за прошедшее десятилетие в федеральный закон №120-ФЗ (1999 г.) поправки вносились 12 раз. Их анализ позволяет выявить следующие основные тенденции в его коррекции:

1. Законодатели, прежде всего, исправили многочисленные двусмысленности и привели его в соответствие с Конституцией РФ и отдельными федеральными законами. В

---

[1] См.: *Акбаров Н.Б.* Состояние и тенденции преступности несовершеннолетних: Региональные проблемы борьбы и профилактики. – Казань, 1999; Основы ювенологии: опыт комплексного междисциплинарного исследования. – СПб., 2002; Профилактика правонарушений в студенческой среде: Материалы всерос. научно-практ. конференции. – Воронеж, 2003.

[2] См.: *Реуцкая И.Е.* О возможности психологического обеспечения деятельности инспекторов-психологов по работе с неблагополучными семьями подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел // Цели и средства уголовной и уголовно-исполнительной политики в отношении несовершеннолетних: Сб. материалов междунар. науч.-практ. конференции. – Вологда, 2009. Ч.1. С. 327-331.

[3] См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. (ред. от 25 февраля 1993 г.) «Об утверждении Положения о комиссии по делам несовершеннолетних» // Ведомости ВС РСФСР. 1963. № 23. Ст.536.

[4] Проведенный нами анализ свидетельствует, что за 10 лет после принятия федерального закона №120-ФЗ по проблематике делинквентного поведения несовершеннолетних, а также совершенствованию профилактики их антиобщественного и преступного поведения больше всего публикаций имеется в области правоведения, психологии, а также социологии и педагогики. При этом только юристами защищено более 200 кандидатских и 6 докторских диссертаций, а психологами - 19 кандидатских и 1 докторская диссертация.

частности, введено понятие «антиобщественные действия»[1], расширена система субъектов профилактики (за счет включения «общественных организаций» как институтов гражданского общества) внесены изменения в именование отдельных ее субъектов (например, в отношении уголовно-исполнительных инспекций из-за исключения уголовно-исполнительной системы из структуры Минюста РФ и создания Федеральной службы исполнения наказаний), внесены коррективы из-за изменений в УПК РФ (2007 г.), а также в связи с реформой органов прокуратуры и следствия. Конструктивным явилось и принятие федерального закона от 28.04.2009 № 71-Ф «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», т.к. были введены не только ограничения в передвижении детей в ночное время – с 22 до 6 часов местного времени, но и в новой статье (ст. 14.1) раскрыты «меры по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей».

2. Правовой статус несовершеннолетнего расширен включением в законодательство таких прав, как: право получения им информации о цели и порядке пребывания в учреждении системы профилактики безнадзорности и правонарушений; право на обеспечение бесплатной юридической помощи с участием адвоката, а также иных лиц, имеющих право на оказание юридической помощи в соответствии с законом; право бесцензурной переписки несовершеннолетнего с органами, осуществляющими контроль за деятельностью специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, судом, прокуратурой, уполномоченными по правам человека в Российской Федерации или в субъекте Российской Федерации. Кроме того, были скорректированы процессуальные нормы, регламентирующие процедуру помещения несовершеннолетних в центры временного содержания.

3. Для улучшения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, проявления заботы об их здоровье и безопасности законодатель принятием федерального закона от 22.04.2005 № 39-ФЗ выделил в отдельную категорию лиц, с которыми должна вестись особая профилактическая деятельность – «несовершеннолетние, употребляющие алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе» и обязал органы, занимающиеся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних выявлять указанную категорию лиц и проводить с ними соответствующую профилактическую работу. Кроме того, в соответствии с международными стандартами через отдельный федеральный закон от 30.06.2007 № 120-ФЗ были внесены нормы, предусматривающие запрет на дискриминацию несовершеннолетних по уровню развития (например, термин «с отклонениями в развитии» заменен словами «с ограниченными возможностями развития»[2]).

Представленный анализ свидетельствует, что хотя и осуществлена значительная трансформация законодательства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (прежде всего за последние пять лет), сегодня необходимо его дальнейшее совершенствование. Это актуально прежде всего из-за современного социального заказа на разработку и внедрение эффективных технологий ювенальной юстиции, а также роста в стране преступности в отношении самих несовершеннолетних. В связи с тем, что в 2008 году, согласно данным ГИАЦ МВД России, в розыске находилось свыше 53 тыс. детей, а от преступных посягательств пострадало свыше 126,5 тыс. несовершеннолетних и среди них 62,2 тыс. – от преступлений, сопряженных с насильственными действиями, а по признаку экстремистских взглядов и убеждений на учете в МВД Рос-

[1] См.: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 111 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и другие законодательные акты Российской Федерации» /СПС «Консультант Плюс».

[2] См.: Федеральный закон от 30 июня 2007 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам о гражданах с ограниченными возможностями здоровья» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3215.

сии стояли 302 неформальных молодежных объединения, Госдума в весенней сессии 2009 г. в первом чтении рассмотрела два проекта федеральных законов. Как первый из них (№ 151943-5) – «Об административной надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», так и второй (№ 215694-5) – «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» направлены не только на усиление ответственности за совершенствование преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних, но и на усиление превентивно-профилактической работы с детьми.

Практическое совершенствование профилактической деятельности среди несовершеннолетних актуально и в связи с подписанием Президентом России 12 мая 2009 года специального документа № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»[1], который включает в себя ряд пунктов, направленных на усиление защиты прав и законных интересов детей. В частности, в п.38 указанного документа записано: «Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью…».

Проведенные психологами исследования свидетельствуют, что с учетом уменьшения влияния на подростков и молодежь традиционных социальных институтов (прежде всего семьи и образовательных учреждений), а также появлением у значительной части подрастающего поколения (особенно из-за бесконтрольного влияния СМИ) терпимости к атрибутам криминальной субкультуры[2], возникает необходимость усиления научного диалога и сотрудничества ученых из разных наук и специалистов их разных сфер общественной практики, чтобы определить теоретико-методологического ориентиры и совместно разработать рекомендации по комплексному подходу к профилактике беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. На важность этого обращено внимание в резолюции IY съезда Российского психологического общества (Ростов-на-Дону, 17-21.09.2007 г.), где была проведена специальная секция по проблемам нового направления в психологии – «ювенальная юридическая психология». При этом позитивными моментами начатой тогда и до настоящего времени активно продолжающейся (прежде всего через публикации) профессиональной дискуссии психологов являются:

1. Отстаивание важности при разработке теоретико-методологических проблем опоры не только на зарубежный опыт[3], но и активного использования продуктивных идей из концепций отечественных ученых, причем как дореволюционного периода, так и содержащихся в докторских диссертационных исследованиях по юридической психологии. В частности, теорий, разработанных по таким проблемам, как психология уголовной ответственности (О.Д. Ситковская, 1998), криминогенная сущность личности (А.Н. Пастушеня, 2000) и субъекта преступления (Л.В. Алексеева, 2006), девиантологический (Е.В. Змановская, 2006) и виктимологический подходы к психопрофилактике (А.И. Папкин, 2005), психология соучаствующего исправления личности осужденного (В.М. Поздняков, 2000). Одновременно весьма актуальной является научная проработка проблематики «психологический возраст правовой ответственности», т.к. сегодня в России несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, но совершившие общественно опасные деяния, остаются в недостаточном контроле как от институтов общества, так и вне предметного поля исследований ученых. В тоже время во многих странах мира, в силу тяжести совершаемых ими

[1] См.: Российская газета. 2009. 19 апреля. – С.13-16.

[2] См.: *Сочивко Д.В., Полянин Н.А.* Молодежь России: Образовательные системы, субкультуры, исправительные учреждения. – М, 2009.

[3] В последнее десятилетие изданы как переводы зарубежных ученых по психологии криминального поведения (Бартол, 2004; Блэкфорд, 2004 и др.), так и отечественные мета-обзоры по зарубежным теориям и практике профилактики девиантного поведения несовершеннолетних (И.П. Башкатов, И.И. Саламатина, 2000; Е.Б. Лабковская, 2000 и др.).

преступных деяний, к ним уже с 12 лет применяется комплекс специальных методов профилактики и социальной реабилитации.

2. Разработка научно обоснованной социально-психологической типологии личности девиантных подростков и несовершеннолетних преступников. Ее создание крайне востребовано сегодня как практиками, т.к. им важно ориентироваться в личностных особенностях лиц, которые являются объектами профилактической деятельности, так и юристами при разработке новых нормативно-правовых документов, т.к. в существующей нормативной правовой базе отсутствует полная криминологическая классификация, а в итоге затруднено обоснование и мер предупреждения, и мер пресечения[1].

3. Позитивным стало широкое включение как гражданских психологов[2], так и специалистов из правоохранительных органов[3] в разработку психодиагностического инструментария, опытную апробацию и внедрение психотехнологий воздействия на конкретные категории делинквентных детей и несовершеннолетних преступников. Однако, пока недостаточно проводится научная разработка моделей психологического прогнозирования делинквентного поведения[4], а также создание оптимальных диагностико-коррекционных комплексов под конкретные категории несовершеннолетних правонарушителей[5]. При этом основные требования к разрабатываемым средствам психодиагностики связаны с их полноценной валидизацией, повышенной надежностью и стандартизированностью по отношению к определенным возрастным группам делинквентов, а также способностью в комплексе полноценно выявлять деликтный потенциал личности несовершеннолетних. Основное требование к эффективной реализации психотехнических воздействий – это осуществление при психокоррекционной работе с несовершеннолетними правонарушителями «двухшагового алгоритма»: 1) сперва прервать их деструктивное поведение, в том числе на основе отрыва от привычных условий жизнедеятельности (возможно с кратковременным помещением в специально организованную среду, с использованием при этом метода «педагогического взрыва» А.С. Макаренко или более гибких психолого-педагогических технологий воздействия); 2) затем обеспечить целенаправленное просоциальное развитие личности, в том числе за счет социально-реабилитационных мероприятий, направленных на преодоление отчужденности, тревожности, социальной пассивности и способствующих просоциальной идентификации личности.

4. Для совершенствовании судебно-психологических экспертиз, проводимых по несовершеннолетним, актуальным является изучение всех предпосылок возникновения и развития у них деликтного потенциала личности, а также психологитческих особенностей правонарушающего поведения, в том числе из-за: а) конфликтов в семье; б) затруднений при развитии и взаимодействии в школе; в) психодинамики взаимоотношений с членами референтных групп сверстников и исполнения в них конкретных субкультурных ролей; г) психических состояний, обусловленных внешними условиями и конкретной ситуации, а также конфликтным протеканием процесса возрастного, гендерного и иных видов самоидентификации личности.

5. Для разработки новой модели психологического обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних также необходимо изучить закономерности влия-

---

[1] На это особое внимание обращено в публикациях криминолога О.В. Старкова. – См., например: *Гречишкин О.Н., Старков О.В*. Предупреждение девиантного и преступного поведения несовершеннолетних. – Краснодар, 2004. – С. 130-132.

[2] Речь идет о психологах прежде всего из образовательных учреждений, которых уже насчитывается более 50 тысяч и многим из которых постоянно приходится вести психокорекционную работу с трудными детьми и их родителями.

[3] Среди правоохранительных органов наиболее многочисленен состав психологов, работающих в ФСИН России (более 3,6 тыс. сотрудников), а также в МВД России (более 3 тыс. сотрудников).

[4] Проведенные под нашим руководством диссертационные исследования (С.Г. Беспалая, 2007; Н.В. Стряпина,2009) показали продуктивность использования субъектно-ситуационного подхода, а для психопрофилактической работы с делинквентами – модели «постдиагностический тренинг-коррекция».

[5] Теоретико-методологическое обоснование важности создания диагностико-коррекционных комплексов впервые было осуществлено еще в докторской диссертации С.А. Беличевой (1991).

ния на них молодежных организаций просоциальной направленности и их лидеров, т.к. даже среди ученых-юристов все более утверждается мнение, что лучшая уголовная и уголовно-исполнительная политика – это политика социальная, особенно если речь идет о несовершеннолетних правонарушителях[1]. В этой связи заслуживает внимания накопленный как за рубежом, так и имевшийся в Российской империи опыт патроната над несовершеннолетними, освобожденными из воспитательных колоний, или лицами, отбывающими наказания, не связанные с изоляцией от общества[2].

Подводя итог изложенному в настоящей статье, хотелось еще раз подчеркнуть важность выхода сегодня как на конструктивное междисциплинарное взаимодействие ученых в разработке новой теории и модели профилактики в области беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, так и добиваться реализации на практике комплексного подхода, с задействованием возможностей государства и потенциала всех субъектов превенции.

Г.А. Прокопович*

Определяющие ценностные ориентиры в жизни и творчестве Г.Р. Державина

Понятие справедливости существует с сотворения мира. Изменяясь в жизни светской, оно, тем не менее, осталось неизменным в жизни духовной. Рассматривая древневосточные правовые кодификации, мы неоднократно сталкиваемся с декларациями, провозглашающими начала «справедливости», «правды», «нравственности» и т.д. Возникает воззрение, что законодательство покоится на собственных основах, на правилах «справедливости», «нравственности», «правды» или религии, что его источником является свободная воля законодателя. А когда к тому же появится наука права, когда юристы, сравнивая между собой различные кодексы или системы права, обнаружат общее между ними, представление о праве, содержание которого дано в нём самом, о некоем естественном праве, данном самой природой, о некоей вневременной справедливости получит теоретическое обоснование.

Между тем, и Законник Хаммурапи, и Законы Ману считали рабство справедливым. Точно так же феодальное право будет исходить из справедливости крепостничества. А когда французская буржуазная революция отвергнет рабство и крепостничество, основной аргумент будет тот же – справедливость.

В современном международном и российском праве ссылка на «справедливость» повсеместна. Это, например, Международные пакты «О гражданских и политических правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», это приказы министерств, определения и постановления Конституционного Суда РФ, определения и решения Верховного Суда РФ и т.д.

Что же включает в себя понятие «справедливость» в современном российском праве? Для ответа на этот вопрос обратимся к исследованиям указанного понятия в общечеловеческом и духовном смысле.

Человеческая справедливость заключается в том, что, когда нам нужно, к примеру, с кем-нибудь поделиться, мы одну половину (в лучшем случае) даём ему, а другую оставляем себе. Человеческая справедливость предназначена не для людей духовных.

---

[1] *Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф.* Российская уголовная политика: преодоление кризиса. – М., 2006. – С.59; *Муромцев Г.И.* Правовая политика: вопросы методологии // Правоведение. 2005. № 6. – С.20.

[2] См.: *Йоффе М.С.* Важнейшие законодательные акты (1908-1912) / Под ред проф. В.М. Гессена. – СПб, 1913.; Патронат в дореволюционной России. – М, 1996.

* **Прокопович Галина Алексеевна - профессор кафедры теории и истории государства и права Московского государственного гуманитарного университета имени М.А. Шолохова, к.ю.н., доцент.**

А что же такое справедливость духовная? Это когда мы делаем то, что доставляет покой нашим ближним. «Если духовный человек возлагает надежду на человеческую справедливость, то он глуп, потому что в сравнении со справедливостью Божественной человеческая равна нулю. Но даже и человек мирской, добившись чего-то в этой жизни, применяя человеческую справедливость, не будет иметь подлинной радости и душевного покоя»[1].

Пример приведём вечный, т.е. Ветхозаветный.

Когда пастухи Лота и Авраама стали ссориться из-за пастбищ, Авраам пошёл к Лоту и сказал: «Негоже нам ссориться из-за пастбищ, ведь мы родственники. Какая сторона тебе больше по сердцу? Хочешь пойти направо или налево?». Лот хоть и отчасти, но поступил из человеческих побуждений, он выбрал Содом и Гоморру, потому что там были зелёные луга, хорошие пастбища для скота[2]. Что в дальнейшем произошло с Лотом и его женой – общеизвестно. А Авраам, движимый Божественной справедливостью, желая доставить радость Лоту, сам испытал радость от того, что Лот поселился в лучшем месте.

При этом следует отметить, что мирская логика «имею право» неприменима к жизни духовной. Ведь чем больше в человеке духовного, тем меньше у него прав. А потому совершенен лишь тот человек, который считает себя всем обязанным, не примешивает к своим действиям своего «я» и собственную выгоду. В этом случае его благословляет Бог.

Безусловно, жить по мирской логике проще, но чтобы пережить сверхъестественное, надо жить сверх естества. Давая нам возможность претерпеть несправедливость, Христос готовит нам жизнь вечную. А пример – жизнь Г.Р. Державина.

Гавриил Романович родился в год явления на небе большой кометы (1743 г.) с хвостом о шести лучах. В народе о ней шли зловещие слухи, ждали великих бедствий. Когда младенцу на неё указали, он вымолвил первое своё слово: «Бог!». Под знаком этого слова и прошла вся его жизнь.

Державин боролся во имя закона и закон почти всегда был за него, хотя не было ему опоры ни в обществе, ни в самом правительстве. Законы писались усиленно, но как-то само собой подразумевалось, что исполняться они должны лишь до известной степени и по мере надобности (преимущественно дворянской). Не отрицалось, что законы гораздо лучше исполнять, нежели не исполнять. Но одному лишь Г.Р. Державину их неисполнение казалось чем-то чудовищным. Нарушение закона никто прямо не поощрял, но и карать их у власти охоты не было. Г.Р. Державин этого не хотел взять в толк. Кидаясь на борьбу с нарушителями закона, он всякий раз был уверен, что Бог делает его неуязвимым. Эта вера и оставалась главным двигателем его поступков. И тогда, когда он был Олонецким губернатором, и когда возглавлял Тамбовскую губернию.

В тяжёлые минуты затравленный губернатор был готов опустить руки, но говорил: «Иногда не безнужно иметь и врагов, чтобы лучше не сбиваться с пути законов». И стоял на своём:

Меня ж ничто вредить не может:
Я злобу твёрдостью сотру;
Моих врагов червь кости сгложет,
А я пиит – и не умру.

Екатерину сменил Павел, но и тут Г.Р. Державин остался верен себе. Получив предложение стать правителем Верховного Совета, он говорит: «Рад служить со всею ревностию, ежели его величеству угодно будет любить правду, как любил её Пётр Великий».

Радости Г.Р. Державина не было предела: «Стать правителем Верховного Совета! Как генерал-прокурор над сенаторами! Да и должности такой до сих пор ещё не было – я первый её займу! Вот когда признана моя добродетель! Вот когда заскрежещет порок в лице врагов моих!».

---

[1] Паисий Святогорец «Слова» Т. III. – Москва: Издательский Дом «Святая Гора», 2004.– С. 112.
[2] См.: Быт. 13, 1–13.

Но, к сожалению, справедливость не свершилась и Г.Р. Державин был определён лишь в правители канцелярии Совета: разница превеликая, а для сенатора, каковым был Г.Р. Державин, и унижение.

Но Гавриил Романович опять себя успокаивает:

Что есть для нас другой мир, краше,
Есть вечных радостей чертог?
Бессмертие – стихия наша,
Покой и верх желаний – Бог!

Новый император России – Александр – начал своё царствование резкой сменой лиц и порядков. В установление нового порядка входило и создание министерств. И здесь Г.Р. Державин преуспел в составлении проекта, получившего имя державинских кортесов. В основе проекта лежали два стремления, отчасти друг другу противоречащие: охранить полноту царской власти и ослабить власть царём назначаемых министров. По сути, вся полнота законодательной власти сохранялась за государем, а вся исполнительная власть передавалась Сенату, чем осуществлялся «гармонический состав в управлении Империи». На деле всё гармонизирующее начало было заключено в усмотрении монарха, который являлся центром всех властей и арбитром во всех разногласиях, как внутри Сената, так и между Сенатом и министрами.

Государь проектом остался доволен и Г.Р. Державин ожидает благоволения. Но вместо этого Александр поручает ему ревизовать действия калужского губернатора Лопухина: одних уголовных дел за ним тотчас набралось целых тридцать четыре, а шалостей больше ста. Но у Лопухина были сильные покровители и ревизия обернулась великими неприятностями для самого Г.Р. Державина и испортила ему много крови.

В конце концов Г.Р. Державин восторжествовал, т.к. после долгих обсуждений и споров Александр подписал, наконец, указ о правах и обязанностях Сената и манифест об учреждении министерств. 8 сентября 1802 г. Г.Р. Державину было предложено занять пост министра юстиции и генерал-прокурора.

Ровно через тринадцать месяцев Александр просит Г.Р. Державина «очистить пост министра юстиции» с ужасающе несправедливой формулировкой: «Ты очень ревностно служишь». И никаких обвинений!

Гавриил Романович говорит лишь на это: «Все мы – только переменные тени, что появляются и исчезают на полотне, по воле чудотворного, непостижимого мага:

Велит – я возвышаюсь,
Речёт – я понижаюсь…»

Литературный критик Юлий Исаевич Айхенвальд (1872-1928) в статье к столетию смерти Г.Р. Державина пишет: «Россия с благодарностью вспоминает его не за то, что он делал, а за то, что он говорил … и в столетний день его смерти хочется отдать поклон его литературной жизни и тому, что осталось от неё живого»[1].

Сам же Г.Р. Державин считал иначе. Однажды, в задумчивости, на обороте полученного письма, начертал он себе эпитафию:

Здесь лежит Державин,
который поддерживал правосудие;
но, подавленный неправдою,
пал, защищая законы.

В заключении хотелось бы сказать, что *Бог* было первое слово, произнесённое Г.Р. Державиным в младенчестве – ещё без мысли, без разумения. О Боге была его последняя мысль:

Не умел я притворяться,
На святого походить,
Важным саном надуваться,
И философа брать вид;

[1] *Айхенвальд Ю.И.* Памяти Державина / Газета «Речь». – 1916, № 185.

Я любил чистосердечье,
Думал нравиться лишь им;
Ум и сердце человечье
Были гением моим.
Если я блистал восторгом,
С струн моих огонь летел, –
Не собой блистал я, Богом:
Вне себя я Бога пел.

А торжеством высшей справедливости стали ежегодно проводимые в Минюсте России «Державинские чтения», как сбывшаяся, наконец, мечта:

Не заключит меня гробница,
Средь звёзд не превращусь я в прах,
Но, будто некая цевница,
С небес раздамся в голосах.

И ещё именем Гавриила Романовича Державина назван Тамбовский государственный университет.

А.В.Романов*

Дистрибьюторский договор

В настоящее время Россия столкнулось с трудностями, связанными с выходом на внешние рынки. Для обеспечения эффективности российского экспорта важны не столько прямые инвестиции и налоговые послабления экспортерам, важно обеспечить разработанную правовую базу для ведения внешнеэкономической деятельности, разработать теорию и практику заключения таких договоров.

С этой точки зрения эффективным инструментом минимизации расходов и повышения эффективности экспорта является дистрибьюторский договор. Его преимуществом является возможность для экспортера осуществлять отгрузки отдельных партий товара по самостоятельным договорам международной купли-продажи, сразу получая за эти товары выручку.

Кроме того, подобная организация отношений выгодна всем сторонам договора, предоставляя максимальную свободу действия дистрибьютору, сохраняя возможность взаимодействия сторон в ходе исполнения договора.

Поскольку и в России, как и во многих других странах данный договор не регламентируется гражданским законодательством необходимо разработать научные основы к заключению дистрибьюторских договоров, опираясь, прежде всего, на акты неправительственных организаций, такие как рекомендации МТП.

Дистрибьюторский договор позволяет максимально загрузить производственные мощности, установив минимальный объем продаж на долгие годы вперед и перенести организационные ресурсы хозяйствующих субъектов непосредственно на объемы и качество производства, конкурентную борьбу.

Дистрибьютор сам приобретает право собственности на присланный ему товар принципала и сам несет обязанность перед принципалом по оплате этого товара.[1] Дистрибьютор – не посредник или брокер, он покупает товары для перепродажи от своего имени и за свой счет.[2] Поэтому важными для сторон данной сделки являются стабильные правила и усто-

* **Романов Александр Викторович – студент 5 курса юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова. Научный руководитель – заведующий кафедрой предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор Б.И.Пугинский.**

[1] *Егоров А.В.* Понятие посредничества в гражданском праве. – М., 2002.

[2] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 388.

явшаяся практика их взаимодействия, а также ясное научное и теоретическое обоснование подобным отношений с точки зрения российского права.

По дистрибьюторскому договору дистрибьютор обязуется закупать товары непосредственно у принципала и осуществлять их продвижение, а принципал предоставляет дистрибьютору исключительное право осуществлять перепродажу продукции в течение определенного времени на определенной территории.[1]

Сторонами дистрибьюторских договоров является производитель или поставщик (принципал[2], продавец, поставщик, комитент[3], доверитель[4] или грантор) с одной стороны и юридическое лицо коммерческая организация (дистрибьютор, агент, генеральный агент, импортер, генеральный импортер) с другой.

Существенные условия дистрибьюторского договора можно определить в достаточном объеме только при их надлежащем урегулировании данных отношений в законе либо в случае действия актов «soft law». Заметим, что не все условия договора, урегулированные в Типовом дистрибьюторском контракте являются существенными, во-первых в ряде статей содержится указание на факультативность этих условий, во-вторых в Типовом контракте отсутствует легальное определение дистрибьюторского договора для целей данного контракта, а в-третьих акт МТП не исключает принципиальную возможность легализации данного типового контракта в части, что не повлияет на действительность договора.

Разумеется, все условия, о которых стороны договорились, являются существенными, но есть предписываемые условия, в зависимости от наличия которых договор является незаключенным или ничтожным, а есть вырабатываемые, отсутствие которых не повлияет на действие договора, но нарушение такого условия будет признано существенным.

Для целей данной работы будем определять существенные условия исходя из определения, данного выше, исходя из смысла и цели дистрибьюторского договора. Существенными являются условия о предмете, товаре, территории и времени действия договора.

Предметом дистрибьюторского договора являются действия по приобретению товаров в собственность продавцом с целью их продвижения, а также действия продавца по продаже товаров дистрибьютору и обеспечению его преимущественного положения.

Объектами дистрибьюторского договора являются товар, в отношении которого заключен дистрибьюторский договор, договоры купли-продажи либо поставки, действующие вместе с дистрибьюторским договором как сложная двухуровневая договорная система. Обычно количество, наименование и ассортимент товаров указывается в спецификациях к дистрибьюторскому договору, а также фактические (в случае заключения агентско-дистрибьюторского контракта возможно и юридические) действия по продвижению товаров.

Все исследователи отмечают длительный характер отношений по дистрибьюции. Дистрибьюторский договор относится к долгосрочным договорам, которые в отличие от длительных договоров предусматривают не просто длительный срок действия договора, но и установленный механизм взаимодействия сторон по определению условий заключаемых договоров, а также определения направления по развитию взаимовыгодных отношений, освоению нового ассортимента товаров и новых рынков сбыта, а также по проведению единой политики по продвижению товаров. Именно это ставит дистрибьюторский договор в ряд посреднических договоров.

---

[1] Смотри п. 2 и 3 Примерного Дистрибьюторского договора (Приложение № 1). Предмет и обязанности Дистрибьютора.

[2] *Шмиттгофф К.* Экспорт: право и практика международной торговли. Юридическая литература. – М:.1993. С. 132.

[3] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 386.

[4] Там же.

По гражданско-правовой классификации, дистрибьюторский договор является двусторонним, консенсуальным, взаимным (синалагматическим), каузальным и возмездным. По классификации дистрибьюторский договор совпадает с договором купли-продажи.

По своей характеристике также является посредническим, коммутативным (меновым) и долгосрочным договором, заключаемым в интересах сторон.

Дистрибьюторский договор является главным и основным, а также генеральным и организационным.

Договор не может быть отнесен к одной группе по своему содержанию, однако можно выделить группы отношений по организации сбыта, приобретению товара в собственность и оказанию услуг по продвижению товара.

По правовой природе дистрибьюторский договор является смешанным интегрированным двухуровневым договором sui generis (как основного) и второстепенных договоров (обычно об оказании услуг или подряда).

На основе наличия или отсутствия юридической связи одного договора с другим выделяются главные и дополнительные договоры.

Дистрибьюторский договор является главным договором по отношению к дополнительным договорам поставки или купли-продажи, которые заключаются в исполнение главного договора. Он является смешанным интегрированным договором sui generis (как основного) и второстепенных договоров (обычно об оказании услуг или подряда) на одном уровне, а также дополнительных договоров (поставки), заключаемых во исполнение главного на втором.

Дистрибьюторский договор составляет самостоятельный договорный тип, объединяющий: дистрибьюторский договор и договор о единоличном или исключительном сбыте, а также исключительный, преимущественный и неисключительный дистрибьюторские договоры.

Дистрибьюторские отношения могут быть исключительными или неисключительными[1]. Исключительное право распространяется на всю территорию страны (политической единицы), если территория не была ограничена.

Термин «исключительность» предполагает принимаемое экспортером обязательство не продавать свои товары на договорной территории никому, кроме дистрибьютора, и не осуществлять на договорной территории никакой иной прямой коммерческой деятельности.[2]

Руководство МТП под термином «исключительность» предполагает принимаемое на себя экспортером (производителем) обязательство не продавать свои товары на договорной территории никому, за исключением дистрибьютора, и не осуществлять никакой иной прямой деятельности на договорной территории.[3]

Права и обязанности дистрибьютора напрямую связаны с его функциями, составляющими сердцевину договора. Руководство по составлению международных дистрибьюторских соглашений, а также ст. 3 Типового дистрибьюторского контракта содержат три основные функции дистрибьютора: приобретать и перепродавать товар у поставщика от своего имени и за свой счет; принимать на себя организацию продаж на определенной территории в соответствии с политикой поставщика; не создавать обязательств для производителя[4].

Н.Г. Вилкова указывает на то, что взаимоотношения сторон дистрибьюторских отношений касаются двух видов договорных отношений. Первый из них – собственно дистрибьюторский договор, второй – заключаемый в его исполнение контракты международ-

---

[1] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 406.

[2] Там же. С. 398.

[3] Там же.

[4] Руководство по составлению международных агентских контрактов. Публикация МТП № 441(Е). Серия: «Издания Международной Торговой Палаты». Пер. с англ. – М.: АО «Консалтбанкир», 1996.
24 и 22 Типового контракта МТП.

ной купли-продажи товаров[1], либо поставки для договоров, заключаемых во внутреннем обороте.

Речь идет о многоуровневости дистрибьюторского договора, каждый уровень из которых действует самостоятельно, дополняя друг друга.

Обязанность дистрибьютора приобретать товар также может быть обусловлена обязанностью по закупке минимального количества товара[2] либо из обязанности по поддержанию запаса товара, в случае если послепродажное техническое обслуживание ведется за счет дистрибьютора[3]. Порядок его пополнения запаса надлежит урегулировать в договоре.

Указание на «гарантированный минимум продаж» означает принятие сторонами, прежде всего дистрибьютором, соответствующих обязательств. В отличие от «объема продаж», достижения согласованного «объема продаж» является конечной целью сделки, в обязанности сторон договора входит принятие всех усилий для его достижения.[4]

Дистрибьютор создает и поддерживает соответствующую организацию продаж и в случае необходимости послепродажного обслуживания путем использования всех средств и персонала, которые разумно необходимы для обеспечения выполнения им принятых по контракту обязательств в отношении всех распространяемых им товаров на всей согласованной территории.[5]

Содействие продажам является одной из основных обязанностей дистрибьютора. Поэтому Руководство по составлению дистрибьюторских соглашений рекомендует предусмотреть это обязательство в соглашении, так как законодательство многих стран не содержит отдельных положений, регламентирующих дистрибьюторские соглашения.

Производитель может зарезервировать за собой право осуществлять проверку деятельности, связанной с его фирменным наименованием, товарными знаками, содержанием складов, передачей технологии и т.д.[6]

Стороны могут предусмотреть также проведение единообразной торговой политики, а также гармонизацию условий продажи дистрибьютором с аналогичными условиями экспортера (производителя) в отношении, в частности, услуг, оказываемых потребителям: гарантии, гарантийное и послегарантийное техническое обслуживание.[7]

В этом случае условия продажи дистрибьютора должны быть гармонизированы с теми же условиями производителя, особенно в отношении ряда услуг, оказываемых потребителям, а именно: гарантии, послегарантийное техническое обслуживание и т.д. Единообразие предлагаемых различными дистрибьюторами условий отвечает интересам сети продаж.[8]

Поставщик может установить определенные требования к организации сбыта, а также порядок контроля за сбытом и послепродажным обслуживанием. Копирование бизнес-системы не является обязательным условием дистрибьюторского договора, однако его наличие не противоречит его сущности и укладывается в ряд иных второстепенных обязательств дистрибьютора.

Дистрибьютор обязан защищать интересы поставщика и соблюдать его указания.

---

[1] "Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров", заключена в Вене 11.04.1980 //В сб. международных договоров СССР и Российской Федерации, вып. XLVII. – М., 1994. С. 355-357.

[2] ст. 11.4. Руководства ст.39.

[3] ст. 11.16 Руководства ст.50.

[4] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 394.

[5] Типовой дистрибьюторский контракт МТП п. 5.1. ст. 5.

[6] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. Ст. 11.2. С. 38.

[7] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 407.

[8] Руководство по составлению международных агентских контрактов. Публикация МТП №441(Е). Серия: «Издания Международной Торговой Палаты». Пер. с англ. – М.: АО «Консалтбанкир», 1996. С. 43.

Дистрибьюторский договор является вертикальным соглашением. Согласно п. 19 ст. 4 Закона о защите конкуренции. Под «вертикальными» соглашениями принято понимать соглашения между не конкурирующими хозяйствующими субъектами, то есть, например, соглашения между производителем и дистрибьютором.[1]

П.2 ст. 12 Закона о защите конкуренции идет по формальному пути и не обращает внимания на случаи когда вертикальное соглашение направлено на повышение эффективности и снижение издержек.

Имеет смысл внести дистрибьюторский договор наряду с договором коммерческой концессии в ст. 12 Закона о защите конкуренции в качестве допустимого вертикального соглашения, в случае если он не является исключительным, а также дополнить п.2 данной статьи дополнить фразой и принять в новой редакции:

Допускаются "вертикальные" соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением "вертикальных" соглашений между финансовыми организациями), доля каждого из которых на любом товарном рынке не превышает двадцать процентов либо выше в случае, если соглашение не содержит ограничений конкуренции и направлено на улучшение производства.

Обязательство по рекламе логически следует из обязательства дистрибьютора по продвижению товара, но сложность ее организации заставили разработчиков Типового дистрибьюторского контракта оформить обязательство по рекламе в качестве самостоятельного двухуровневого обязательства.

Статья 6 Типового дистрибьюторского контракта требует установления рекламной программы на каждый год. Вся реклама должна соответствовать имиджу поставщика и его маркетинговой политике. Расходы на согласованную рекламу распределяются между сторонами в соответствии с приложением; в других случаях каждая из сторон несет свои расходы.[2]

Как правило, одним из средств продвижения товаров экспортера на рынок является представление его товаров на торговых ярмарках и выставках, проводимых на договорной территории. Поэтому в соглашении целесообразно определить условия представления товаров экспортера (производителя) - совместно сторонами соглашения или только дистрибьютором, а также способ распределения расходов по такому участию.[3] Расходы по участию дистрибьютора в таких ярмарках и выставках распределяются между сторонами в соответствии с приложением.[4]

Информирование экспортера (производителя) является одной из обязанностей дистрибьютора. Она может включать предоставление в согласованные периоды информации об условиях рынка, перспективах продажи, деятельности конкурентов, об их ценах и спецификациях их товаров. Возможно согласование предоставления дистрибьютором информации о действующем на договорной территории законодательстве, в частности о стандартах безопасности договорных товаров, обязательности указания их состава и происхождения, о маркировке и упаковке товаров.[5]

На дистрибьютора может быть возложена обязанность по информированию грантора о своей деятельности и о деятельности его потребителей.[6]

---

[1] http://www.antitrust.ru/cgi-bin/main_law.cgi?Step=Doc&HID=3&DID=41

[2] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 23.

[3] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 410.

[4] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация № 646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 23.

[5] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. с. 411.

[6] Руководство по составлению международных агентских контрактов. Публикация МТП №441(Е). Серия: «Издания Международной Торговой Палаты». Пер. с англ. – М.: АО «Консалтбанкир», 1996. С. 46.

Дистрибьютор заблаговременно информирует поставщика при представлении, производстве, размещении или продаже любых товаров, которые не конкурируют с договорными товарами.[1]

К иным обязанностям дистрибьютора может быть отнесена обязанность не раскрывать конфиденциальную информацию, переданную стороне в контексте контракта другой стороной.[2]

Обязательство по поставке является основным обязательством поставщика, оно может быть урегулировано на любом уровне дистрибьюторского договора как в целом так и в части.

Поставщик осуществляет поставку всех заказанных товаров при их наличии и при условии надлежащих гарантий платежа за них. Поставщик не вправе необоснованно отказываться от заказов, получаемых от дистрибьютора; в частности, повторный отказ от заказов противоречит принципу добросовестности (например, если он вызван намерением помешать деятельности дистрибьютора) и рассматривается как нарушение контракта поставщиком. Поставщик обязуется приложить все усилия для выполнения принятых им заказов.[3]

Поставщик в любом случае сохраняет право продавать товары покупателям за пределами договорной территории, даже если они будут экспортировать их на территорию дистрибьютора и заключать сделки непосредственно с конкретными покупателями, указанными в приложении к контракту, за все прямые продажи конкретным покупателям дистрибьютор имеет право на комиссионные.[4]

Поставщик оказывает содействие дистрибьютору, объем и условия предоставления такого содействия согласовываются в дистрибьюторском соглашении.[5] Дистрибьютор должен иметь возможность выполнять свои обязанности путем предоставления ему содействия.[6]

Как отмечается в Руководстве МТП, «открытая» исключительность, просто предполагающая, что экспортер принимает на себя обязанность не продавать договорные товары покупателям других дилеров на договорной территории, трансформируется в «закрытую» исключительность, при которой предоставляется абсолютная зашита территории,[7] то есть, касается ли оговорка об исключительности закупок только собственных товаров поставщика или распространяется на все аналогичные товары, производимые третьими лицами, либо только на конкурирующие товары.[8]

Информирование дистрибьютора и оказание ему технического содействия является одной из обязанностей экспортера (производителя). Обычно стороны в дистрибьюторском соглашении определяют виды такой информации - техническая или коммерческая, ее объем, а также условия ее предоставления. Могут быть предусмотрены организация курсов технического обслуживания, предоставление персонала экспортера, обучение специали-

---

[1] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 22.

[2] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 26.

[3] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 23.

[4] *Белов В.Н.* Коммерческое представительство и агентирование (договоры). – М.: Финансы и статистика. 2001. С. 164.

[5] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. М., 2004. С. 412.

[6] Руководство по составлению международных агентских контрактов. Публикация МТП № 441(Е). Серия: «Издания Международной Торговой Палаты». Пер. с англ. – М.: АО «Консалтбанкир», 1996. С. 52.

[7] *Вилкова Н.Г.* Договорное право в международном обороте. – М., 2004. С. 412.

[8] Руководство по составлению международных агентских контрактов. Публикация МТП № 441(Е). Серия: «Издания Международной Торговой Палаты». Пер. с англ. – М.: АО «Консалтбанкир», 1996. С. 47.

стов дистрибьютора. Естественно, что целесообразно согласовать распределение между сторонами возникающих в связи с этим расходов.[1]

Часто производитель обязуется предоставлять дистрибьютору всю техническую и коммерческую информацию, необходимую для содействия продаже, в частности продажные цены, имеющиеся в наличии товара и его модификации.

Иногда производитель соглашается оказывать дистрибьютору все необходимое техническое содействие. В контракте рекомендуется указать, кто несет расходы и как они могут быть распределены.[2]

При прекращении контракта дистрибьютор имеет права на возмещение за клиентуру или на иную подобную компенсацию, например при прямых продажах, что в равной мере относится к любой компенсации, которая выплачивается при расторжении контракта, кроме случаев его нарушения поставщиком, включая платежи, которые не определяются как «возмещение ущерба» или «возмещение убытков за клиентуру.»[3]

Поставщик обязан выкупить запас товаров, который остался у дистрибьютора на момент прекращения дистрибьюторского соглашения. В литературе нельзя встретить никакой практики определения выкупной цены, поэтому ее необходимо указать в договоре.

В ситуации когда оборот товара не возможен без обладания исключительными правами на фирменное наименование или коммерческое обозначение представляется что в обязанности поставщика входит обязанность предоставить право пользоваться всеми исключительными правами в объеме необходимом для реализации товара, а также для реализации оставшегося после прекращения договора товара в полном объеме.

П.Б.Салин*

Становление института саморегулирования как одна из магистральных тенденций модернизации системы права Российской Федерации

Структурные изменения, происходящие в российском обществе и социально-экономической реальности, выявили и актуализировали одно из значимых явлений социальной и правовой реальности – феномен саморегулирования. Саморегулирование в той или иной степени затрагивает практически все звенья социальной жизни и одного из основных ее регуляторов – права. Как отметил отечественный теоретик права А.Б. Венгеров, «процессы эти (самоорганизация и саморегулирование – *П.С.*) возникают во всех средах – социальной, физической, биологической. Их только начали изучать, но уже ясно, что само их наличие во всех средах свидетельствует о возможности новых подходов к некоторым состояниям бытия, в том числе социальной жизни».

Саморегулирование постепенно проникает во все сферы российской социальной и правовой действительности, и это проникновение обусловлено объективными вескими причинами. Во-первых, это является естественной реакцией на усложнение процессов, происходящих в обществе и, прежде всего, в экономике. Во-вторых, курс государства на изменение форм воздействия на социальную активность породил определенный вакуум, который должен быть заполнен. И, судя по происходящим процессам, в значительной части он будет заполнен за счет развития саморегулирования.

Отечественные исследователи в области юридической науки справедливо обращают внимание на дуализм развития российского законодательства, характерный для по-

---

[1] Там же.

[2] Там же. С. 56.

[3] Типовой дистрибьюторский контракт МТП. Монопольный импортер-дистрибьютор. Публикация №646Е / Серия: «Издания Международной торговой палаты». – 2-е изд. – М.: Издательство «Консалтбанкир», 2005. С. 30.

* **Салин Павел Борисович - соискатель кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург), ведущий эксперт Центра политической конъюнктуры. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор С.А.Комаров.**

следних десяти лет. В частности, необходимость более подробной нормативно-правовой регламентации общественной жизни в силу ее усложнения вступает в противоречие с принципом минимизации участия государства в социальных процессах в пользу стимулирования их саморегуляции.

До последнего времени нормативная регламентация процессов общественного саморегулирования, прежде всего, в сфере бизнеса, осуществлялась посредством внесения изменений в отраслевое законодательство. В рамки данного подхода укладываются положения нормативно-правовых актов, касающиеся саморегулируемых организаций (далее – СРО) или аналогичных им по объему функций и полномочий правовых образований, которые появились в 1995-2002 гг. и определяли статус СРО в различных областях экономики: инвестиционной, оценочной и аудиторской деятельности, сферы рекламных услуг и арбитражного управления.

Однако, начиная с 2002 г. наблюдается стремление законодателя произвести своеобразную кодификацию накопившихся норм и объединить имеющийся массив нормативно-правовых актов и имеющейся правоприменительной практики в рамочный закон о СРО, существенно расширив область его применения и распространив действие его норм практически на все сферы экономической деятельности. Следует отметить, что подобный рамочный законопроект был принят в первом чтении Государственной Думой РФ в октябре 2003 г., однако в последующем его рассмотрение во втором чтении неоднократно переносилось, и он был окончательно принят лишь в конце 2007 г.

Легализация (узаконивание) такого феномена, как СРО, в экономике РФ явилось своеобразной реакцией государства на резкое усложнение общественных отношений в результате экономических реформ начала 1990-х гг. Органы государственной, прежде всего, исполнительной власти просто не обладали необходимым количеством и качеством ресурсов (в первую очередь – кадровых), которые позволяли бы им оперативно реагировать на стремительно меняющуюся ситуацию.

Примечательно, что впервые термин «саморегулируемая организация» упоминается в документе, регламентирующем некоторые аспекты функционирования фондового рынка – на тот момент наименее изученного и наиболее динамичного сегмента экономики. Возможно также, что легализация этого термина связана с тем, что многие организационные принципы функционирования российского фондового рынка были заимствованы его «конструкторами» из англо-саксонской практики, где СРО являются одними из наиболее значимых регуляторов.

Однако с течением времени стало ясно, что СРО – не временное явление российского законодательства переходного периода, а оправдавший себя институт, который, с одной стороны, избавляет органы исполнительной власти от значительной по объему «текучки», а с другой – позволяет осуществлять эффективный надзор за отдельными сегментами экономики, одновременно выполняя роль своеобразного фильтра, отсеивающего ненужную информацию, и консультанта, располагающего самыми квалифицированными специалистами именно в данной отрасли экономики. Другими словами, государство «уже не жандарм, а арбитр».

Постепенно этот институт или аналогичные по объему функций и полномочий организации обретают легальный статус на уровне федеральных законов в сфере рекламы (1995 г.), на рынке ценных бумаг (1996 г.), оценочных услуг (1998 г.), аудиторской деятельности (2001 г.), арбитражного управления (2002 г.), строительства (2009 г.). Первоначальным результатом легализации института СРО в этих отраслях явилось значительное сокращение объемов ведомственного нормотворчества, которое эволюционировало и обрело форму стандартов деятельности, разрабатываемых СРО для своих членов. С одной стороны, это значительно разгрузило органы исполнительной власти, испытывающие постоянный кадровый голод, с другой – приблизило существующие правила функционирования к реалиям того или иного сегмента рынка.

Начиная с 2001 г. институт саморегулирования стал рассматриваться государственными органами как возможная глобальная альтернатива государственному регулированию. В то же время нельзя сказать, что предпринимались активные шаги по развитию данного института.

Фактически политика в области развития саморегулирования проявилась в двух направлениях: попытке создать общие стимулы к развитию саморегулирования в законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», а также, в последнее время, в базовом законе «О саморегулируемых организациях», и формировании отраслевого законодательства, содержащего в том числе нормы, касающиеся саморегулирования.

В рамках Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» была сделана важная попытка создать стимулы к развитию саморегулирования. В соответствии с Законом для членов саморегулируемых организаций возможен особый режим государственного контроля, который предполагает, что плановые контрольные мероприятия проводятся органом государственного контроля выборочно в отношении 10% членов саморегулируемой организации (но не менее чем двух хозяйствующих субъектов). То есть реально речь шла о развитии добровольного саморегулирования, хотя и с возможностью получить определенные привилегии.

Однако реальных стимулов к развитию саморегулирования закон не дал. Баланс выгод от членства в саморегулируемых организациях и требований к таким организациям, установленный в Законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», не может считаться оптимальным.

Во-первых, в законе заложено весьма жесткое требование субсидиарной ответственности членов саморегулируемой организации за ущерб, причиненный ее членами вследствие несоблюдения обязательных требований. На такую схему ответственности готовы идти далеко не все организации и их члены.

Во-вторых, для перевода организации саморегулирования на особый порядок закон требует соответствия предмета саморегулирования предмету государственного контроля. Таким образом, даже создание механизмов субсидиарной ответственности не избавит субъектов саморегулирования от многих видов контроля. Вряд ли члены профессиональной ассоциации согласятся контролировать, например, соблюдение норм пожарной безопасности и нести субсидиарную ответственность за ущерб, причиненный нарушением этих норм.

Помимо уже анализировавшегося закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», в котором была сделана попытка создать стимулы для развития организаций саморегулирования, нормы, связанные с саморегулированием, появились в ряде отраслевых законов.

Так, в принятом в 2002 г. законе «О несостоятельности (банкротстве)» содержится требование об обязательном членстве арбитражных управляющих в саморегулируемых организациях. То есть был реализован весьма жесткий принцип делегированного саморегулирования. Обязательное членство арбитражных управляющих в организации саморегулирования заменило государственное лицензирование этой деятельности с июля 2003 г.

Оценки результатов ведения института саморегулирования арбитражных управляющих весьма противоречивы. Представители арбитражных управляющих, ряда государственных органов, некоторые эксперты расценивают введение саморегулирования в сфере арбитражного управления как большой шаг вперед по сравнению с государственным лицензированием этой деятельности. В качестве положительных результатов введения этого института называют: улучшение контроля за деятельностью арбитражных управляющих (государство было не в состоянии качественно контролировать деятельность всех нескольких тысяч арбитражных управляющих, но в состоянии контролировать несколько

десятков организаций саморегулирования, которые, в свою очередь, могут успешно контролировать своих членов); повышение стандартов профессиональной деятельности, лучшее представительство интересов арбитражных управляющих во взаимодействии с регулирующими органами и в законотворческом процессе.

Аргументы тех, кто скептически относится к результатам введения саморегулирования в сфере арбитражного управления, разнообразнее. При этом критика связана не столько с самой идеей развития саморегулирования в этой сфере, сколько с ее практической реализацией.

Ряд проблем в сфере саморегулирования арбитражных управляющих был отмечен Минюстом России, который выполнял функции регулятора в этой сфере, в частности, осуществляя государственный надзор за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих.

Так, Минюстом отмечалось, что при достаточной детализации норм, касающихся саморегулирования, в законе «О несостоятельности (банкротстве)», ряд вопросов остался неурегулированным. В частности, не до конца отрегулированы вопросы размещения и расходования средств компенсационного фонда, который обязаны создавать СРО; поскольку СРО не являются участниками дела о банкротстве, они не могут знакомиться с материалами дел о банкротстве, что препятствует СРО в осуществлении возложенных на них функций, в частности, при уклонении арбитражных управляющих от представления документов по делу о банкротстве в ходе проверки их деятельности.

Торгово-промышленной палатой России отмечалось, что по-прежнему актуальной проблемой являются недружественные поглощения хозяйствующих субъектов. Конечно, проблема недружественных поглощений связана не только и не столько с проблемой саморегулирования арбитражных управляющих. Однако, по крайней мере, становится ясно, что введение саморегулирования деятельности арбитражных управляющих не стало панацеей от всех проблем недобросовестного поведения арбитражных управляющих.

В ряде комментариев также отмечается недостаточность контроля за деятельностью арбитражных управляющих со стороны организаций саморегулирования, зависимость организаций саморегулирования от финасово-промышленных групп, фактическое осуществление режима «двойного регулирования», снижение независимости арбитражных управляющих.

Следует отметить, что практика деятельности организаций арбитражных управляющих подтверждает тот факт, что саморегулирование может использоваться для ограничения входа на рынок. Такая возможность заложена в самом законе «О несостоятельности (банкротстве)», в соответствии с которым собрание кредиторов определяет саморегулируемую организацию арбитражных управляющих, которая представляет три кандидатуры на должность управляющего. Таким образом, реально от членства в организации саморегулирования зависит не только возможность заниматься профессиональной деятельностью, но и обеспеченность арбитражных управляющих работой, что создает дополнительные стимулы к ограничению членства в таких организациях.

Так, в ряде организаций саморегулирования арбитражных управляющих был установлен лимит членства. В качестве примера можно привести НП «Приволжская саморегулируемая организация арбитражных управляющих» (Приволжской СОАУ). В интервью газете «Деловое Прикамье» генеральный директор Приволжской СОАУ, в частности, говорил о принятом организацией решении увеличить предельную численность своих членов со 199 до 299.

Схожий принцип реализован в НП «Краснодарская межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих «Кубань». В соответствии с Правилами приема арбитражных управляющих в состав членов Некоммерческого партнерства «Краснодарская межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих «Кубань» Совет Партнерства вправе определить «оптимальное число членов партнерства». При решении о приеме в члены Партнерства

Совет Партнерства «помимо деловых и личностных качеств Кандидатов, вправе принять во внимание оптимальное число членов Партнёрства, определённое Советом Партнёрства». Таким образом, в рамках организации осуществляется прямое количественное ограничение количества участников рынка, то есть в явной форме проявляется тенденция к ограничению конкуренции, в значительной степени характерная для делегированного саморегулирования.

В целом та же тенденция построения делегированного саморегулирования характерна для принятого в 2002 г. закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В соответствии с этим законом на смену множественности коллегий адвокатов пришло единое объединение – адвокатская палата. На территории каждого субъекта может действовать только одна адвокатская палата, не допускается создание межрегиональных адвокатских палат. Адвокатские палаты субъектов объединяются в федеральную палату.

Как видим и в этом случае реализован принцип делегированного саморегулирования, причем в еще более жесткой форме, поскольку адвокат, ведущий свою деятельность в определенном регионе, реально возможности выбирать адвокатскую палату. Риск ограничения конкуренции в данном случае снижается за счет того, что реально существует жесткая конкуренция между адвокатами и «просто юристами».

Хотя, следует отметить, что вплоть до второго чтения в проекте Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» содержалась норма, по которому представлять интересы сторон в арбитражном процессе могли только адвокаты (арбитражные дела являются значительно более доходными, чем гражданские процессы в судах общей юрисдикции). Однако в окончательном варианте закона эта норма отсутствует: монополия адвокатов вводится только на представительство в арбитражных судах интересов органов государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить, что идея о введении монополии адвокатов на представительство интересов в ряде категорий дел в последнее время вновь лоббируется представителями этого профессионального сообщества.

Еще один пример тенденции к развитию делегированного саморегулирования в жесткой форме (с обязательным членством) – принятые летом 2006 г. поправки к закону «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». В соответствии с ними условием занятия оценочной деятельностью является членство в одной из саморегулируемых организаций оценщиков. При этом членами саморегулируемой организации оценщиков должны быть не менее 500 специалистов-оценщиков или не менее 100 оценщиков, имеющих место нахождения не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации.

В целом проявившиеся в 2001-2004 гг. тенденции государственной политики в сфере развития саморегулирования позволяют ряду авторов говорить о дискредитации идеи саморегулирования в России. Не соглашаясь со столь жесткой оценкой, следует признать, что основная тенденция в последние годы была связана с развитием делегированного саморегулирования.

Не отрицая возможность и, в некоторых случаях, целесообразность создания подобных организаций и формирования соответствующей нормативно-правовой базы, следует обратить внимание, что, хотя делегированное саморегулирования во многом представляется предпочтительной формой, именно этот тип саморегулирования обладает наибольшими рисками с точки зрения возможных злоупотреблений уполномоченных органов при осуществлении правоприменительной практики. Поэтому сведение саморегулирования только к этой форме, что, в частности, нашло отражение в законе «О саморегулируемых организациях», влечет за собой серьезные риски.

В.В.Сафронков[*],
Н.И.Ласточкина[**]

Тенденции развития партийной системы России: политико-правовые аспекты

Актуальность данной темы и в целом темы политических партий, как института, вытекает из основополагающей формулы российской современной государственности, закрепленной в ч. 1 ст. 2 Конституции Российской Федерации «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ»[1]. В соответствии с данным положением народ является единственным источником власти, направляющим деятельность органов государственной власти в своих интересах. Таким образом, для реализации российским народом своих правомочий необходим политико-правовой институт, коим и являются политические партии.

События конца 80-х начала 90-х ознаменовались коренными преобразованиями в советско-российском обществе и государстве. Закрепление политического плюрализма в ст. 13 Конституции РФ 1993 года означало переход от авторитарных устоев к истинно демократическим ценностям и начало коренных политических преобразований. Это не было бы возможным без создания демократических институтов, одним из которых как указано выше являются политические партии.

С момента распада СССР и возникновения Российской Федерации на протяжении уже 18 лет ведётся активная работа по созданию и формированию правовых основ российского общества и государства, затрагивающая все без исключения политические, экономические и социальные вопросы. Не стала исключением и область права, регулирующего функционирование партийной системы. Партийное законодательство циклично менялось и меняется до сих вор, в зависимости от вектора направления политики, задаваемого в различные периоды истории РФ конкурирующими группами.

Для осознания современной ситуации и выявления тенденций необходимо рассмотрение трёх факторов, влияющих на развитие партийной системы России.

Во-первых, становление избирательного законодательства и его роль в развитии института политических партий;

Во-вторых, модернизация партийного законодательства (основные направления и преследуемые законодателем цели);

В-третьих, современная политическая идеология руководства страны: место и роль, отводимые политическим партиям на политической арене страны.

Без рассмотрения данных трёх факторов, комплексное восприятие, как указывалось выше, невозможно.

Итак, первым из определяющих факторов является направленность и цели избирательного законодательства. Как правило, большинство исследователей связывают первоначальный этап становления партийной системы РФ с конституционной и избирательной реформами 1993 года, установившие в России «смешанную несвязанную» электоральную формулу[2], а также определивших субъектный состав избирательного права. В соответствии с этими реформами, за политическими партиями законодательно было закреплено особое место в избирательном процессе, как одними из главных субъектов, а именно в формировании представительных органов власти. Что нашло своё выражение в определе-

[*] **Сафронков Владимир Владимирович – студент 5 курса юридического факультета Московского государственного гуманитарного университета им. М.А.Шолохова.**
[**] **Ласточкина Наталья Игоревна – студентка 5 курса Московского городского университета Правительства Москвы.**

[1] Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета 25 декабря 1993 г.

[2] *Голосов Г.* Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // Полис. 1997. № 3. – С. 8-10.

нии общественной роли политических партий и в детальном регулировании их участия на каждой стадии выборов.

Первым документом регулировавшим вопросы выборов на территории РФ стал Указ Президента от 01.10.1993 № 1557, в соответствии с которым не имелось чёткого регулирования вопроса субъектного состава выборов депутатов Государственной Думы.[1] В результате чего правом выдвижения кандидатов воспользовались те общественные объединения, которые пожелали иметь своих представителей в Государственной Думе первого созыва, цели которых порой были не столько политические, сколько профессиональные, корпоративные и деловые интересы. Таким образом, в выборах в Государственную Думу первого созыва наряду с политическими общественными объединениями (партиями и движениями) принимали активное участие неполитические общественные объединения, создававшие избирательные блоки, если уставы этих объединений предусматривали участие в формировании федерального законодательного органа.

С принятием в 1994-1995 гг. Федеральных Законов "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" произошло расширение круга субъектов избирательного процесса, в результате чего, как отмечает В.В.Лапаева, полноправными участниками избирательного процесса стали организации, обеспечивающие представительство корпоративных интересов (профсоюзных объединений промышленников и финансистов, отраслевых организаций, имеющих статус общественных, но фактически обслуживающих интересы отдельных министров, ведомств, крупных акционерных компаний и т.п.)[2].

Однако, постепенно политический курс страны становится иным: прекращается повальная демократизация, коснувшаяся в основном государственного имущества и его приватизации, а также происходит упорядочивание существующей правовой системы. Это коснулось, в частности и субъектов избирательного права. В принятом в сентябре 1997 г. Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" право участия в выборах было предоставлено лишь политическим объединениям граждан (политическим партиям, политическим организациям, политическим движениям). Таким образом, с 1997 г. от участия в выборах отстраняются все неполитические организации, а политические партии становятся главными субъектами избирательного процесса.

Следующими кардинальными изменениями в области избирательного права стали изменения внесённые в различные правовые акты в 2002 году. Так изменения внесённые в ФЗ РФ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривали введение мажоритарно-пропорциональной системы выборов депутатов законодательных органов РФ[3]. Также были приняты следующие Законы "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", установившие, что в качестве избирательных объединений при проведении федеральных и региональных выборов могут выступать только политические партии. Данное положение, в свою очередь, закреплял и п. 1 ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» «Политическая партия является единственным видом общественного объ-

---

[1] Указ Президента РФ от 01.10.1993 N 1557 "Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период" // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 11.10.1993, N 41, ст. 3907.

[2] *Лапаева В.В.* Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Адвокат. 1998. № 4. – С. 114.

[3] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

единения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти»[1].

Наиболее значимые изменения в избирательное законодательство внёс Закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", установивший пропорциональную избирательную систему по партийным спискам.

Данная система имеет как своих сторонников, так и противников. Например, А.И.Солженицын, называющий себя «последовательным критиком «партийного парламентаризма» и сторонником внепартийности избрания подлинных народных представителей, лично ответственных перед своими регионами, округами и могущих быть, при неудовлетворительной деятельности, отозванными со своих депутатских постов… Голосование по безликим партийным программам, названиям партий… фальшиво подменяет единственный достоверный выбор народного представителя: именного кандидата – именным избирателем».[2]

В то время как Ю.А. Веденеев считает, что именно политические партии являются основными проводниками политики в интересах всего общества, а не его отдельных представителей, а также выразителями общей воли народа, являющейся основой законодательства, путём участия в работе парламента.[3]

Так или иначе, абстрагируясь от плюсов и минусов избирательных систем говорить можно о следующем: в настоящее время избирательное законодательство изменяется в сторону сокращения круга субъектов избирательного права и акцентирует внимание на политических партиях, как на основных, а вскоре может и единственных, субъектах пассивного избирательного права. Что в свою очередь должно свидетельствовать об усилении роли политических партий, как субъектов политической системы России. Однако не стоит торопиться с выводами. Поэтому перейдём к рассмотрению вопросов *модернизации партийного законодательства*.

Для строительства партийного законодательства и понимания его тенденций немаловажную роль играют процессы институционализации и конституционализации политических партий.

В научной литературе обсуждается соотношение институционализации и конституционализации политических партий, как в теоретическом аспекте, так и в практическом. Польский государствовед А. Патшалик определяет их следующим образом: «конституционализация – это конституционное признание существования политических партий и общее определение их роли в обществе и государстве», а институционализация – «правовое санкционирование партий как своего рода государственного института». По мнению того же Патшалика, при институционализации право не ограничивается «признанием их роли как политических организаций, но определяет основы их деятельности и наделяет партии известной компетенцией, *реализация которой необходима для функционирования всего государственного организма (*курсив мой – В.С.)»[4].

На этот счёт существуют и другие мнения. Например, российский юрист Ю.А. Юдин считает, что выделение процесса конституционализации из процесса институционализации как «особой самостоятельной формы правовой регламентации политических партий в известной мере искусственно.

Во-первых, уже само по себе включение в конституцию норм о политических партиях и их роли в обществе и государстве означает, что право признает их как институт поли-

---

[1] Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ "О политических партиях" // "Российская газета", N 133, 14.07.2001.

[2] *Солженицын А.* "Написано кровью": интервью для немецкого журнала "Шпигель" // Известия. 2007. 24 июля 2007. –С. 9-10.

[3] *Веденеев Ю.А.* Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. N 6. – С. 50-52; *Веденеев Ю.А.* Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. N 7. – С. 23.

[4] *Patrzalek A.* Zagodnenie institucjonalizacji partii politicznych w Czarnej Africe// «Panstwo i prawo». 1974. № 4. – С. 56-57.

тической системы, деятельность которого необходима для функционирования всего государственного организма.

Во-вторых, даже в странах, основные законы которых ограничиваются общей формулировкой о роли политических партий (например, Конституция Франции 1958 г., Конституция Камеруна 1972 г.), правовая регламентация партий отнюдь не сводится к конституционным положениям: имеется ряд других правовых актов (избирательные законы, парламентские регламенты и т.д.), которые регулируют деятельность политических партий, связанную с их участием в формировании и работе государственных органов[1].

С данным мнением нельзя согласиться полностью, так как конституционализация сама по себе политических партий не ведёт к их институционализации, т.е. становлению их как государственного института. Надо учесть существовавшие и существующие партийные системы с партиями, осуществляющими гегемонию, либо же партийные системы с доминирующей партией. К первым относилось большинство партийных систем социалистических стран Восточной Европы (ГДР, ЧССР, ПНР и др.), в настоящее время такая партийная система существует в Китайской Народной Республике, Корейской Народно-демократической Республике и на Кубе. К системе с доминирующей партией относятся Либерально-демократическая партия Японии и Индийский национальный конгресс. Данную партийную систему можно охарактеризовать следующим образом: хотя юридически возможности всех партий одинаковы (это закреплено законодательно), однако фактически достаточно длительное время у власти остается одна партия. В то же время нельзя и не согласиться с Ю.А. Юдиным, что «конституционализация – это лишь часть более общего процесса институционализации политических партий»[2]. Ведь без законодательного закрепления статуса и роли политических партий, т.е. признания их государством, невозможен процесс их становления как институтов данного конкретного государства.

Из сказанного следует, что процессы институционализации и конституционализации не только взаимосвязаны и взаимообусловлены, но и имеют одинаковое практическое значение для функционирования данного конкретного государства. Если какое-либо государство отвергает наличие партий, т.е. отказывается от проведения конституционализации, а общественная институционализация политических партий уже произошла «снизу», то рано или поздно существующая власть прекращает существовать. Примером этому могут служить первые партийные системы Франции и Англии, формировавшиеся в XVII – XIX веках в условиях политического кризиса и революций, т.к. общество уже было готово к переменам, а власть ещё нет. С учетом этого важно не допустить подмены понятий, которые могут привести к тому, что происходило в XVII – XIX веках в Европе и что произошло в конце XX века в СССР.

Таким образом, правовой статус партий, закрепляемый в конституции, – это, с одной стороны, важнейшая гарантия, защищающая партии от произвола государства, а с другой – осуществление безопасности самого государства и общества путём легализации партий, действующих в рамках закона, и одновременно запрещением партий, целями которых является свержение существующего строя или различные притеснения других групп, наций и этносов.

Процесс же институционализации несравнимо более глубок, многогранен и сложен и здесь подходит более всего вышеприведенное определение данное Патшалика, но с определёнными дополнениями. Наиболее полным определением, по мнению автора, будет следующее: *институционализация* – это правовое санкционирование партий как своего рода государственного института, при которой право не ограничивается признанием их роли как политических организаций, но определяет основы их деятельности и наделяет партии известной компетенцией, создавая действенный механизмы для реализации оной,

---

[1] *Юдин Ю. А.* Институционализация политических партий в странах капиталистической ориентации //Государство и право в развивающихся странах. № 5. – М. 1983. – С. 37.

[2] *Юдин Ю.А.* Там же. – С. 37.

без которого невозможно функционирования как самого института, так и всего государственного организма.

В большинстве демократических государств законодатель не ограничивается конституционным закреплением статуса политических партий, а разрабатывает и принимает специализированные нормативно-правовые акты. Законодательство России в данном случае не является исключением. Но в Российской Федерации процессы институционализации и конституционализации имеют свои особенности.

До принятия ФЗ «О политических партиях» речь шла только о процессе конституционализации, т.е., как было сказано выше, о закреплении статуса политических партий в различных нормативно-правовых актах. Первым таким актом стала Конституция РФ, закрепившая в п. 3 ст. 13 принцип политического многообразия и многопартийности. Однако «в соответствии с Конституцией РФ партиям отведена второстепенная роль. Они не участвуют в формировании исполнительной власти, не обладают правом эффективного контроля над правительством, их законодательные полномочия ограничены прерогативами не избираемой, а назначаемой второй палаты парламента – Совета Федерации и президента»[1].

Конституция РФ не выделяла партии из общественных объединений как самостоятельный конституционно-правовой институт, в связи с чем возникали разногласия между Конституцией РФ и избирательным законодательством, к тому же в соответствии с классикой конституционализма – только политические партии (т.е. общественные объединения исключительно политического характера) могут заниматься политической деятельностью, т.е. участвовать в избирательном процессе и политической борьбе.

Первый закон, который был призван регулировать деятельность политических партий на территории РФ, был ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях», который являлся переработкой, адаптированной к новым условиям политического устройства российского общества, закона СССР от 09.10.90 № 1708–1 «Об общественных объединениях»[2]. Необходимость в принятии данного закона, как и многих других, возникла сразу же после принятия Конституции РФ 1993 года, которая в ст. 13 п. 3 провозглашала «политическое многообразие, многопартийность», а закона, который бы регулировал деятельность политических партий, устанавливал принципы их создания, определял их место в системе управления и т.д. ещё не было. Закон СССР уже устарел, т.к. даже не оперировал таким понятием как «политическая партия».

Однако и новый закон был чрезвычайно далек от совершенства, т.к. относился не только к политическим партиям как к важнейшему элементу политической системы общества, а ко всем общественным объединениям, формы организации которых приведены в гл. 1 ст. 7 настоящего закона. Деятельность политических партий не являлась главным объектом регулирования данного закона, т.к. в нём не было даже самого определения понятия «политическая партия», т.е. фактически он унаследовал большинство недостатков закона СССР. И принятие специального закона, ввиду тенденций изменений избирательного законодательства, стало вопросом времени.

Новым законом, который определил место и роль партий в государстве, стал ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», вступивший в силу в июле 2002 года. Новый закон подробно регламентировал деятельность политических партий, дал чёткое определение понятия «политическая партия», определил порядок организации, регистрации и ликвидации политической партии, а также установил порядок финансовой деятельности политических партий.

С принятием вышеуказанного закона начался новый этап, можно сказать эра строительства партийного законодательства. Дело в том, что впервые в истории РФ, как отмечалось выше были чётко определены критерии функционирования политических партий,

---

[1] *Галкин А.А.* Партийная система на Западе и в России: проблемы и перспективы/ Аналитический доклад / М.: ИГП РАН. 2002 год. – С.19.

[2] Ведомости Совета Народных Депутатов СССР и Верховного Совета СССР. № 42. 17.10.1990. Ст. 839.

их формальные признаки и законодательные требования. Таким образом, деятельность политических партий стала подконтрольной, т.е. помимо выделения политических партий из числа общественных объединений, началось их постепенное «огосударствление» и выстраивание партийной системы по запланированной модели.

Постепенно происходит ужесточение требований к действующим политическим партиям в части количества действительных членов и представительств политической партии на местах. В результате чего происходит сокращение существующих политических партий, а ввиду повышения избирательного барьера и сокращения количества партий, представленных в органах представительной власти.

С одной стороны подобные тенденции ведут к положительным результатам: с политической арены уходят «мелкие» партии, не выражающие интересов широких масс; проще осуществляется законотворческий процесс, т.к. при доминировании одной политической партии не возникает барьеров при принятии тех или иных нормативных актов; повышается качество самих партий и электората.

Таким образом, по результатам рассмотрения двух разделов настоящей статьи напрашивается вывод, что партии становятся центральным субъектом избирательного процесса, а партийное законодательство направлено на повышение качества «партийной деятельности». Однако при несколько ином взгляде картина будет уже не столь радужной и для полноценного восприятия необходимо рассмотреть вопрос *современной политической идеологии руководства страны* и уяснить для себя то *место и роль, которые отведены политическим партиям*.

Так уж исторически сложилось, что на Руси, затем в Российской Империи, СССР и, наконец, РФ гораздо больше ценились, как народом так и властью, не западные тенденции развития политики и права, направленные на защиту личности, а стабильность, надёжность и мощь власти. На первый взгляд данное утверждение может показаться спорным, т.к. на территории нашего государства неоднократно совершались революции, государственные перевороты и прочее, и каждый раз они совершались под лозунгами «Свобода! Равенство! Братство!», однако, каждый раз после «тяжкого демократического похмелья» всё возвращалось на круги своя, а именно к трём российским китам: «Вера, царь и отечество». При этом в роли веры с успехом выступали коммунистическая или иная идеологии, а в роли царя ГенСеки и Президенты. Отечество, правда, остаётся неизменным.

Не стала исключением и современная Россия. После десятилетия «криминального, порнографического» капитализма, в стране пришло время, по словам Н.Михалкова, «прибраться». Как это ни удивительно, экономическая выгода тесно сопряжена с демократией. Более того, она, по мнению некоторых исследователей, является необходимым инструментом построения российского демократического государства[1].

Следует согласиться с выводом О.Ф. Шаброва о том, что в долгосрочном плане эффективное осуществление дистрибутивной возможности политической системы требует широкого общественного контроля за распределением. Иначе рано или поздно одна из корпораций гражданского общества – бюрократическая, в руках которой и сосредоточены рычаги распределения, начинает присваивать национальный продукт либо делить его, исходя из собственного понимания общественного блага. Только достаточно демократический режим способен оптимизировать широкое использование дистрибутивной возможности, и чем больше потребность в перераспределении, тем более демократической должна быть осуществляющая его политическая система[2]. Правда, это говорилось в 1994 году и реальность показала справедливость вышеизложенного мнения.

Как неоднократно заявлялось В.Ю. Сурковым цель проводимой партийной политики заключается в собирании разрозненных политически активных групп в крупные, общена-

---

[1] *Лебедев В.А., Киреев В.В.* «Конституционно-правовые аспекты взаимодействия демократического государства и политических партий»//"Конституционное и муниципальное право", 2009, N 11.

[2] *Шабров О.Ф.* Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. 1994. N 5. – С. 124.

ционального калибра партии, которое обеспечивается пропорциональной моделью парламентских выборов. На настоящий момент подобное «собирание» привело всё-таки к «партинизации» государственных органов, т.к. большинство руководящих должностей занимают действительные члены «партии власти». Об это говорит и сам Президент РФ Д.А. Медведев «государственный аппарат у нас – это и сам себе партия»[1].

Кстати интересно и данное понятие. Первое, что следует отметить при рассмотрении данного вопроса это то, что в России и на Западе понятие «партия власти», имеют абсолютно разные значения. А если говорить вернее, то на Западе его попросту нет.

В современных демократических Западных странах оперирует термином «правящая партия», подразумевая под этим партию, пришедшую к власти любым из доступных ей способов (включая революционный). В России же под этим понятием подразумевается партия, проводящая в жизнь политику президента или правительства, в зависимости от того, откуда пришла идея создания такой партии, т.е. могут быть проправительственной или пропрезидентской направленности, и которая впитывает себя максимальное количество представителей бюрократического аппарата.

В 2006 году в РФ отмечалось столетие Российского Парламентаризма. По мнению ряда российских политиков, российской демократией сделаны серьезные завоевания. В частности, в России начала XXI века – века высоких технологий и определённого «торжества» демократии – построена идеальная модель государства, какой её С.Ю. Витте и П.А. Столыпин видели в конце XIX – начале XX века для аграрной, промышленно, экономически и политически отсталой страны, давно уже не существующей на политической карте мира, заключающейся в следующем: страной правит президент, прошедший отбор в структурах власти и выдержавший процедуру публичной инициации путем выборов. Раз в 8 лет он должен подобрать преемника, и тот тоже пройдет испытание выборами. Это сводит к минимуму издержки наследственного самодержавия: не возникает засилья дворцовой камарильи, нет интриг августейшей семьи, ослаблено влияние фаворитов (хотя правление Б.Н. Ельцина ознаменовалось и этими явлениями). Ответственное лишь перед президентом правительство редко возглавляет сильный премьер – это должность "техническая".

В Государственной Думе преобладают умеренные конституционалисты из "Единой России" (идейные преемники октябристов и умеренных монархистов), что делает ненужной "блокирующую" функцию Совета Федерации – исторического преемника Госсовета. Преимущество новой системы власти – Конституционный Суд Российской Федерации, который отделен от Верховного Суда Российской Федерации (наследника сената) и придает устойчивость системе. В.В.Путин завершил начатый Витте и Столыпиным процесс. «Мы имеем почти идеальную модель государства, как ее представляли в начале XX века»[2]. Так же существует мнение, что подобная модель будет полезна для России в течение ближайших 20-50 лет.

Таким образом, анализируя содержание и выводы всех трёх разделов настоящей статьи приходим к следующим выводам:

• избирательное и партийное законодательство стремится к сужению круга как формальных (их организационно-правовых форм), так и реальных субъектов избирательных и в целом политических процессов современной России;

• несмотря на внешнюю благопристойность и благородство намерений реальных качественных улучшений, как политических партий, так и электората, изменения за собой не влекут;

• реальных изменений в обозримом будущем в политической системе ждать не приходится, что подтверждает и мнение Леонида Радзиховского: «никаких радикальных, си-

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5.11.2008 // Российская газета. № 230 от 06.11.2008 г.

[2] *Москвин-Тарханов М.* «Новый век русского парламентаризма» // «Известия», 2005, 17 октября.

стемных перемен я при любом раскладе не ожидаю. Нет для них ни идей, ни людей, ни взволнованных масс»[1].

После прочтения подобных умозаключений, может сложится в корне неверно обывательское мнение: «ах, нас опять обманули». Из собственного опыта участия в избирательных комиссиях, могу сказать: никто, никого не обманывал. Несмотря на шумиху в прессе о подтасовке результатов и прочих нарушениях, я могу сказать одно: народ выбирает сам. И этому есть несколько причин:

во-первых, по сути ни одна политическая партия не проводит реальной работы с электоратом. Электорат элементарно не знает ни об идеологии партий, ни об их деятельности. Узнавая названия лишь из предвыборной рекламы;

во-вторых, программы и идеологии похожи друг на друга как две капли воды, а предвыборные обещания, так и остаются обещаниями. Следовательно, электорат отдаёт свои голоса тем, кто имеет реальную политическую власть;

в-третьих, действительные члены партий зачастую являются просто «набранными по объявлению». Заявляю это со всей ответственностью, так исхожу из собственного немалого опыта общения с «носителями идеологии» различных партий.

В целях решения вышеуказанных проблем на законодательном уровне предлагаю следующее:

Первое, с недавнего времени в России всё больше контролируемых государством вопросов отдаётся на откуп общественным институтам, одним из которых стали Саморегулируемые организации, которые на основании внутренних критериев решают – кому быть среди профессиональных участников рынка, а кому нет. Данный механизм гораздо более действенный, чем лицензирование. Следовательно, считаю целесообразным изучить вопрос возможности создания и внедрения аналогичного механизма и в партийную проблематику.

Второе, учитывая положительный опыт субъекта Федерации г. Москвы и тенденции законодательства разработать и принять «Избирательный Кодекс Российской Федерации», который бы объединил в себе разрозненные нормы избирательного законодательства.

В-третьих, для преодоления проблем связанных с качеством работы политических партий как со своими членами, так и с электоратом, считаю необходимым помимо формальных и, при условии наличии административной и финансовой поддержки, легко достигаемых критериев на предмет соответствия политической партии, вменить в обязанности политическим партиям ежегодно публиковать отчёт о проделанной за год работе, установив при этом реальные критерии и чёткие задачи.

И последнее, учитывая качество российского электората и, по сути, нежелание реально участвовать в политических процессах, по мнению автора был бы целесообразен постепенный переход к «английской модели», работающей по принципу «лучше меньше, да лучше».

Обобщая следует сказать, что несмотря на критику политики власти и определенных «недемократических» тенденций права и политики со стороны различных, в большинстве своём, научных деятелей, нельзя не отметить вынужденность необходимости и порой полезности подобных тенденций в нашем государстве.

Как упоминалось выше, предпочтения российского народа лежат в несколько иной плоскости, чем западных стран. Поэтому сравнение и искусственное насаждение «прогрессивных» ценностей может только навредить и без того пошатнувшемуся российскому обществу. У России свой путь, «своя стать». Это касается всех областей российского общества, будь-то семья, экономика, право или политика.

[1] *Радзиховский Л.* «По новому кругу» // «Российская газета», 2008, 7 мая.

П.В.Смагин*

Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации и пути его реформирования

В последние годы в стране на волне рассуждений о демократии и рыночной экономике были утрачены многие весьма важные традиции государственного управления, забыты многие теоретические основы государственного финансового контроля. Острейший системный кризис в России, особенно проявившийся в середине августа 1998 года, подвел черту под иллюзиями о саморегулирующейся экономике, закономерно потребовал усиления роли государственного финансового контроля и выработки новых эффективных методов контрольно-ревизионной деятельности[1].

Многие ученые и практики справедливо считают, что наличие специального закона о Счетной палате Российской Федерации не снимает вопроса о необходимости изменений и дополнений к действующему закону, в которых были бы более четко определены проблемы статуса этого органа, создание полноценной системы, устанавливающей вертикаль финансового контроля путем образования структур территориальных органов Счетной палаты Российской Федерации, была бы более четко разграничена ее компетенция и контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации, расширены права Счетной палаты Российской Федерации в целях повышения эффективности ее деятельности и т.д.[2].

По вопросу о статусе Счетной палаты Российской Федерации, его месте в государственном механизме, его отношениях с другими органами имеются несколько различных точек зрения в процессе путей ее реформирования. Можно выделить, по крайней мере, четыре подхода к этому вопросу.

Первый из них обосновывает необходимость сохранения того места, которое занимает в настоящее время Счетная палата Российской Федерации. Она должна быть попрежнему формой парламентского контроля, при признании ее организационной и функциональной независимости и подотчетности перед палатами. При этом предлагается уточнить полномочия Председателя Счетной палаты Российской Федерации, его заместителей и аудиторов таким образом, чтобы они вытекали из различий палат, избирающий указанных лиц. По мнению одного их сторонников такой позиции Л. Войтенко, это позволит влиять на власть через представителей субъектов Российской Федерации в Совете Федерации. Кроме того, автор предлагает создать вертикаль контроля счетных палат путем образования окружных (федеральных округах) и других ее подразделений[3].

Авторы указанной позиции полагают, что сохранив Счетную палату Российской Федерации как одну из форм парламентского контроля, следует по-прежнему предоставить ей относительную самостоятельность при выборе методов финансового контроля и определении направлений проводимых ее проверок.

Сторонники второй позиции предлагают по сути дела превратить Счетную палату Российской Федерации в орган не только парламентского, но и президентского финансового контроля. Они считают целесообразным предоставить не только палатам Федерального Собрания Российской Федерации, но и Президенту Российской Федерации право давать определенные поручения по поводу тех или иных направлений проведения проверок Счетной палаты Российской Федерации. Так, отмечая внесенные в Государственную Думу предложения по совершенствованию организации и деятельности этого органа, а также

---

* **Смагин Петр Викторович – соискатель кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор С.А.Комаров.**

[1] *Степашин С.В.* Новые задачи – новые способы решения /С.В. Степашин // Финансовый контроль. 2001. № 1. С. 5.

[2] См. там же. С. 5-6.

[3] См.: *Войтенко Л.* Проблемы совершенствования государственного финансового контроля // Л. Войтенко / Финансовый контроль. 2001. № 1. С.14-15.

его компетенции, М.И. Гайдаш, с одной стороны, акцентирует внимание на подчиненность Счетной палаты Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а с другой – предлагает усилить ее отчетность как перед палатами Федерального Собрания Российской Федерации, так и перед Президентом Российской Федерации, предоставив ему право давать обязательные поручения для включения их в план ее работы.[1]

Четкая связь Счетной палаты Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и с Президентом Российской Федерации устанавливается в проекте закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», внесенной в Государственную Думу группой ее депутатов. В ст.1 проекта ее авторы считают необходимым записать: «При реализации своих полномочий Счетная палата независима, подчиняется только Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и представляет отчет о своей деятельности Президенту РФ, Совету Федерации и Государственной Думе». В этом проекте оговаривается норма об обязательности выполнения Счетной палатой поручений Президента РФ.

Такая точка зрения подкупает тем, что, по мнению авторов проекта, должна существенно повысить результативность финансового контроля. Однако против таких предложений имеются определенные возражения.

Если исходить из современной нормативной основы, то сразу же возникает вопрос о том, какие правовые средства имеются у Президента Российской Федерации для воздействия на Счетную палату Российской Федерации. Такие средства Конституция Российской Федерации предоставляет лишь палатам Федерального Собрания, которые ее формируют и перед которыми она отчитывается о результативности своей деятельности. Они вправе досрочно отзывать председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты. Для предоставления определенных прав Президенту Российской Федерации М.И. Гайдаш и авторы упомянутого выше проекта предлагают изменить порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации следующим образом: ее Председателя должен назначать Президент РФ, а Председатель, в свою очередь, представляет кандидатуру заместителя Председателя и аудиторов на утверждение палат Федерального Собрания.[2]

Однако предоставление указанных прав Президенту Российской Федерации и изменение порядка формирования Счетной палаты Российской Федерации не может быть установлено путем принятия такого проекта без предварительного внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Другое возражение исходит из следующего: хотя по Конституции Российской Федерации исполнительная власть принадлежит Правительству Российской Федерации, но фактически именно Президент Российской Федерации возглавляет всю систему федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, ему непосредственно подчинено значительное число отраслевых и функциональных органов государственного управления. Принятие же указанных выше предложений поставило бы Счетную палату Российской Федерации перед трудным выбором объектов своей финансовой проверки без прямого поручения президента Российской Федерации, что ослабило бы контроль за финансовой деятельностью всей системы органов исполнительной власти.

Нельзя также абстрагироваться от того факта, что в системе исполнительной власти имеются свои собственные органы финансового контроля, которые всегда могут быть задействованы и Президентом Российской Федерации, и Правительством Российской Федерации для проведения ими собственных финансовых проверок. Их невысокая эффективность еще не даст основания для подчиненности Президенту Российской Федерации Счетной палаты Российской Федерации, которая специально была создана как форма

---

[1] *Гайдаш М.И.* Какие законы Счетная палата ждет от Государственной Думы? / М.И. Гайдаш // Финансовый контроль. 2001. № 1. С. 29.

[2] См. там же. С. 29.

парламентского контроля за финансовой деятельностью всех иных государственных органов.

Тем не менее, в Государственную Думу поступило несколько законопроектов с указанными выше позициями по вопросу о статусе Счетной палаты Российской Федерации, в том числе внесенные группой депутатов и Советом Федерации. Они рассматривались в постоянном комитете по бюджету, налогам, банкам и вызвали широкую дискуссию среди депутатов. Но мало вероятно, что эти предложения получат одобрение Государственной Думы, т.к. они связаны с необходимостью внесения изменений в Конституцию Российской Федерации и с ущемлением прав парламента.

Несколько иной подход в связи со второй позицией содержится в разработанной Счетной палатой Российской Федерации «Единой концепции государственного, финансового контроля в Российской Федерации». Предлагая сохранить Счетную палату Российской Федерации как форму парламентского контроля, концепция определяет одним из важных принципов ее деятельности независимость высшего контрольного органа Счетной палаты Российской Федерации, в том числе финансовой.

В этой концепции содержатся рекомендации по созданию стройной системы внутреннего и внешнего финансового контроля с четким разграничением функций и полномочий конституционных органов и органов законодательной и исполнительной власти в сфере финансового контроля и с закреплением за Счетной палатой Российской Федерации функций высшего контрольного органа, наделенного правом определять деятельность всей системы органов исполнительной власти. Для координации деятельности всех органов финансового контроля в Концепции рекомендуется создание при Президенте Российской Федерации Координационного Совета, возглавить который мог бы Председатель Счетной палаты Российской Федерации. В целях реализации указанных предложений в данной концепции предлагается принятие специального закона: «О государственном финансовом контроле».

Рекомендации, содержащиеся в данной Единой концепции, представляются более обоснованными, не требующими конституционных изменений и, к тому же, не ущемляют парламент в части осуществления им своих контрольных полномочий.

Третья точка зрения заключается в том, чтобы превратить Счетную палату Российской Федерации в полностью независимый орган от всех других государственных органов, в том числе и от палат Федерального Собрания. В одном из проектов закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу в 2001 году, предлагается при реализации своих полномочий независимость Счетной палаты Российской Федерации и подчинение только Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам».

Эта позиция обосновывается следующим образом: Счетная палата Российской Федерации, как известно, не является законодательным органом, более того, она не осуществляет нормотворческую деятельность, а ее полномочия не укладываются в прерогативы законодательной власти, законодательно она подотчетна Федеральному Собранию, т.е. находится в зависимости от законодательного органа страны не только в вопросе ее образования, но и ее подотчетности, что «в принципе противоречит Конституции РФ».[1]

В представленном указанными авторами проекте закона «О Счетной палате Российской Федерации» в ст. 3 определяется: «Счетная палата Российской Федерации (далее - Счетная палата) является высшим постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и осуществляющим свою деятельность на основе принципов независимости, законности, объективности и гласности».

---

[1] *Корнеев А.П., Воевода А.Г., Горелик В.Я.* Проблемы развития правового статуса Счетной палаты Российской Федерации //А.П. Корнеев, А.Г. Воевода, В.Я. Горелик / Юрист. 2000. № 7. С. 11.

Свою позицию авторы проекта обосновывают тем, что Федеральное Собрание является законодательным органом страны, а Счетная палата Российской Федерации правом принимать законы или иные нормативные акты не наделена. Однако они абстрагируются почему-то от того, что Федеральное Собрание (как и парламенты других стран) не только высший законодательный орган, но и орган, наделенный правом контроля, а в силу этого обладают правом применять различные формы парламентского контроля, в том числе и финансового.

Кроме того, как правильно отмечает М.И. Гайдаш, «Счетная палата видит свою задачу не только в том, чтобы постоянно наблюдать за работой депутатов Государственной Думы над законопроектами, касающимися деятельности Счетной палаты и ее аппарата, но и непосредственно участвовать в этом процессе, а также привлекать внимание депутатского корпуса к проблемам в законодательстве по различным вопросам правового регулирования финансового контроля».[1]

Второй аргумент против такой позиции заключается в том, что, наделяя Счетную палату полной независимостью от законодательной и исполнительной власти, авторы проекта не говорят о месте Счетной палаты Российской Федерации в той системе, которая построена на разделении властей. Ведь Конституция Российской Федерации выделила три власти и ни к одной из них Счетная палата Российской Федерации не относится. Ранее в нашей стране выделялась система правоохранительных органов, в которую входили, наряду с судами и прокуратурой, органы народного контроля. Но Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не наделяют ее такими полномочиями, которыми обладали органы народного контроля и не содержат положений о контрольной власти, как особой ветви государственной власти. Вопрос о месте Счетной палаты Российской Федерации и государственном механизме у авторов такого подхода остался повисшим в воздухе. Хотя у них имеется специальный раздел о правоохранительной деятельности Счетной палаты Российской Федерации, но в нем они доказывают, что она не может быть «уравнена с иными контрольными органами, даже если они называются правоохранительными».[2]

Четвертая группа предложений выдвигаемых учеными, имеет своей целью ослабить влияние Федерального Собрания на формирование Счетной палаты Российской Федерации, сохранив все-таки ее подотчетность палатам Федерального Собрания. Авторы такого рода предложений считают целесообразным избирать палатами Федерального Собрания всех аудиторов, предоставив им право самим избирать своего председателя и его заместителя. Вносятся и другие рекомендации в целях изменения порядка формирования Счетной палаты Российской Федерации.

Сказанное вовсе не означает, что компетенция и деятельность Счетной палаты Российской Федерации не нуждаются в дальнейшем совершенствовании, особенно если учесть, что они определяются на основе различных нормативных актов и что необходимо создать правовые основания для их эффективности и результативности.

Представляется, что в настоящее время важной задачей является не ослабление, а усиление роли высшего представительного органа страны, развитие парламентской демократии, повышение контроля народа за исполнительной властью через парламент, усиление подотчетности исполнительной власти перед парламентом. Поэтому нецелесообразно изменять порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации, закрепленной в Конституции Российской Федерации, следует сохранить ее статус.

Отметим, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 17 июля 1998 г. № 22-П рассматривал Счетную палату Российской Федерации как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Фе-

---

[1] *Гайдаш М.И.* Какие законы Счетная палата ждет от Государственной Думы? / М.И. Гайдаш// Финансовый контроль. 2001. № 1. С. 30.

[2] *Корнеев А.П. Воевода А.Г. Горелик В.Я.* Проблемы развития правового статуса Счетной палаты Российской Федерации /А.П. Корнеев, А.Г. Воевода, В.Я. Горелик //Юрист. 2000. № 7. С. 11.

деральным Собранием и подотчетный ему, который осуществляет от имени федерального законодателя соответствующий контроль.

Т.Шептунова*

Международный терроризм в условиях глобализации с точки зрения механизма государственного управления

10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла и провозгласила Всеобщую декларацию прав человека, учитывая то, что:

признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, а также равных и неотъемлемых их прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества; необходимо создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений, а также будут свободны от страха и нужды;

принимая во внимание то, что:

охрана прав человека должна обеспечиваться властью закона для того, чтобы человек не был вынужден прибегать в качестве последнего средства к восстанию против тирании и угнетения; необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин, а также решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; государства-члены обязались содействовать, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства.

Генеральная Ассамблея ООН провозглашает Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств-членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

На основе этой декларации была разработана Конституция Российской Федерации — закон, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации; политико-правовой акт, посредством которого народ учредил основные принципы устройства общества и государства, определил субъекты государственной власти, механизм её осуществления, закрепил охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Конституция РФ начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколения-

* Шептунова Татьяна - студентка юридического факультета НОУ ВПО «Московская гуманитарно-техническая академия», научный руководитель – заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, к.ю.н., доцент Г.А.Прокопович.

ми, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

Прекрасная преамбула! И практически все мы знаем текст самòй Конституции РФ, но чаще в части наших прав. Однако, к сожалению, существует и темная сторона этого мира. И нам всем хочется хоть малую долю этой стороны просто вырезать из жизни, не замечать. Тем не менее, это невозможно, а потому я предлагаю рассмотреть одну из главнейших проблем человечества — международный терроризм.

Существуют определенные правила ведения глобализационной войны — войны цивилизованного мира. Но, к сожалению, на сегодняшний день не все государства, которые готовы к боевым действиям, придерживаются данных правил. Конечно, понятно, что на войне все методы хороши, но опять же, когда речь идет о безопасности и правах мирных граждан, а также суверенитете страны, то должен быть ответ на данное военное действие, которому правильней будет дать определение «террористический акт». В этом ракурсе мне хотелось бы рассмотреть Российскую Федерацию.

Для ликвидации предпосылок угрозы террористического акта необходимо выработать четкий стратегический план работы и разработок институтов безопасности. И таков план уже существует — это Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Это новейший, оптимальный концепт безопасности Российской Федерации. Стратегия определяет важнейшие задачи в сфере социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Но эта стратегия не показывает нам поэтапный ход реализации основных задач. Хотелось бы рассмотреть возможные коррективы и более подробное продвижение по данной программе.

Итак, начнем с коррективов. Первое — это, на мой взгляд, необходимо предотвратить предпосылки террористического акта, т.е. разработать такую концепцию, которая реально сориентирует государство, попавшее под угрозу террора. Например, предусмотреть для ликвидации предпосылок террористических акций использование вооруженных формирований.

Военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов. На данный момент на развитие военной промышленности выделяют средства в размере трех процентов от годового ВВП. На мой взгляд, необходимо увеличить эту цифру, как минимум, до пяти процентов для достижения стратегических целей национальной обороны, проведения перспективной военно-технической политики и развития военной инфраструктуры. Вооруженным силам необходимо выделять технику и снабжать специальными средствами для ликвидации самой возможности совершения террористического преступления.

Существует разработанная модель антитеррористических действий, которую необходимо постоянно совершенствовать и оптимизировать. Это — ведение разведки; анализ и оценка вероятной угрозы совершения террористического акта, обеспечение безопасности военнослужащих и гражданских служащих, охрана разработок оружия и военной техники, и, самое главное, распределение юридической ответственности за антитеррористические действия между органами и должностными лицами, отвечающими за безопасность граждан и суверенитет страны.

Немаловажная роль в антитеррористической деятельности принадлежит и средствам массовой информации (далее – СМИ), так как этот сегмент имеет одну из самых важнейших сторон. Например, когда террористический акт уже свершился, необходимо ликвидировать все утечки информации с места происшествия, так как это может пойти на пользу террористам. Если произошел захват заложников, то СМИ не должны владеть информацией о планах действий силовых структур. Чем меньше будут СМИ оповещать мир о спо-

собах и методах совершения террористических актов и захватов, тем меньше будет жертв. В этом ракурсе средства массовой информации можно сравнить с кислородом для стремительного развития раковой опухоли. Статья 205.1 УК РФ предусматривает ответственность за содействие террористической деятельности. Часть 1 данной статьи предусматривает конкретные способы содействия террористической деятельности: склонение, вербовка или иное вовлечение лица в совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 УК РФ, вооружение или подготовка лица в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений, а равно финансирование терроризма. С большой вероятностью средства массовой информации могут воспользоваться гражданами для реализации террористического акта. Например, в преподнесенной ими информации могут содержаться объявления для вербовки террористов. Таким образом, средства массовой информации вполне могут нести ответственность по указанной статье.

Обратившись к Закону РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 25.12.2008) «О средствах массовой информации»[1], мы прочтём следующее: «к злоупотреблениям правами журналиста относятся: нарушение режима распространения сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки; использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации; использование прав журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями».

Уголовная ответственность может быть возложена на журналистов за клевету, нарушение равноправия граждан, нарушение неприкосновенности частной жизни, возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды. В качестве примера применения этой нормы на практике см. решение Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ № 7(118) от 6 марта 1997 г.

В действиях журналистов могут также содержаться некоторые составы административных правонарушений, например, предусмотренных ст. 5.26 КоАП РФ (нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях), ст. 13.11 (нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)), ст. 13.14 (разглашение информации с ограниченным доступом), ст. 17.13 (разглашение сведений о мерах безопасности) и др.

На данный момент террористам удалось создать систему управления информационными потоками в России, а потому необходимо разработать ряд мероприятий, направленных на отграничение средств массовой информации от террористов. Например, можно внести дополнения в Уголовный кодекс РФ, ужесточающие уголовную ответственность за определенного рода освещения террористических сенсаций средствами массовой информации.

Конечно, это самые общие, может быть, и не фундаментальные предложения, но именно ими стоит руководствоваться при выработке стандартов демократической политики. Безусловно, утверждение таких стандартов не означает унификацию и обезличивание. Наоборот, согласованные критерии, согласованные подходы к вопросам государственного строительства помогут сохранить всё многообразие политических культур, управленческих моделей и социальных традиций, представлений о будущем. А высшим органам государственной власти необходимо, на мой взгляд, выстроить более четкую оптимальную стратегию управления правоохранительными органами, включая силовые структуры.

[1] Российская газета, 1992, 8 февраля.

Проведя определённые исследования, я считаю, что в современной России (при сложившейся международной обстановке) необходимо: модернизировать и стремительно развивать правоохранительные органы и службы безопасности, такие, как МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФАПСИ, ФСО России, ГРУ и иные государственные профильные органы; создать новые институты безопасности России; усовершенствовать законодательные акты по вопросам применения войск в антитеррористических действиях; ограничить средства массовой информации в освещении готовящихся, либо уже совершившихся террористических актов путём усиления их ответственности; срочно создать информационный антитеррористический «спецназ»; усилить пограничный и таможенный контроль на границах Российской Федерации.

Только после проведения данных мероприятий суверенитет нашей страны будет нетронутым.