«Издательский дом «Юр-ВАК», ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарева»

ISSN 2223-0092

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

№ 4, 2015 г.

г. Москва

«СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ»

№ 4, 2015 г.

Научный рецензируемый журнал.

В соответствии с решением Президиума Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России от 01.12.2015г. журнал “Социально-политические науки” включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, **в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.** (http://vak.ed.gov.ru/) по следующим специальностям:

12.00.00 - Юридические науки,
23.00.00 - Политология,
09.00.00 - Философские науки.

Журнал «Социально-политические науки» публикует материалы по актуальным вопросам социально-политической стабильности в обществе; политической социализации в современной России и в мире; формированию национально-государственной идентичности в России; истории социально-политических учений; правовой социализации; правам и свободам человека и гражданина и гарантиям их обеспечения.

Главный редактор - Ястребова Елена Владимировна

Адрес редакции:
119049, г. Москва, ул. Донская, д.15
Адрес издательства:
119607, г. Москва, ул. Раменки, 21-282.
Телефон редакции: 8-495-932-47-09, 8-916-577-94-06
E-Mail: urvak@urvak.ru
http://www.urvak.ru

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ №ФС77-46782 от 30.09.2011.

ISSN 2223-0092

Учредитель журнала: «Издательский дом «Юр-ВАК»

Журнал распространяется **только по подписке.**

Индекс по каталогу агентства «Роспечать»**: 83200** «Социально-политические науки».

Свободная цена.

Журнал выпускается при участии: Философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Мордовского Государственного университета им. Н.П. Огарева, РАНХиГС.

Подписано к печати 28.12.2015. Формат 60x84 1/8. Печать офсетная. Бумага офсетная №1. Печ. л. 16 Тираж 500 экз. (1 завод 140 экз.)
Периодичность – 4 раза в год.

Отпечатано в типографии ТИРАЖИ.RU г. Москва, ул. Правды, д.24, стр.5, тел. (495) 585-08-95

Все статьи, публикуемые в журнале, **рецензируются** ведущими учеными по социально-политическим наукам.

Председатель редакционного совета:

Грязнова Алла Георгиевна – д-р экон. наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Президент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Сопредседатели редакционной коллегии журнала:

Сушкова Юлия Николаевна – д-р истор. наук, профессор, заведующая кафедрой международного и европейского права, декан юридического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Чистяков Владимир Всеволодович – профессор, генеральный директор Издательского дома «Юр-ВАК».

Члены редакционной коллегии журнала:

Россия:

Мельник Маргарита Викторовна – д-р экон. наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, Научный руководитель Межвузовского научно-методического центра по бухгалтерскому учету и аудиту, профессор кафедры экономического анализа и аудита Финансового университета при Правительстве РФ;
Андреев Валерий Витальевич – д-р истор. наук, профессор, заслуженный работник культуры Чувашской Республики, ректор Чебоксарского кооперативного института;
Бочарников Игорь Валентинович – д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана;
Володина Нина Витальевна – д-р философ. наук, д-р юрид. наук, профессор кафедры Академии Генеральной прокуратуры РФ;
Буянов Владимир Петрович – д-р экон. наук, профессор, Ректор Московской Академии экономики и права;
Гладилин Алексей Петрович – д-р философ. наук, профессор, профессор Академии управления МВД РФ;
Грачев Михаил Николаевич – д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов, действительный член Академии политической науки;
Гришнова Елена Евгеньевна – д-р полит. наук, профессор, и.о. зав. кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана;
Исмуков Николай Аверкиевич – д-р философ. наук, профессор, профессор кафедры философии, истории и педагогики Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации;
Гирько Сергей Иванович – д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный деятель науки России, генерал-майор полиции;
Головнев Андрей Владимирович – член-корреспондент РАН, д.и.н., главный научный сотрудник Института истории и археологии УрО РАН, профессор, заведующий кафедрой археологии и этнологии исторического факультета Уральского федерального университета;
Горбунов Александр Павлович – канд. истор. наук, профессор, ректор Пятигорского государственного лингвистического университета, академик Академии педагогических и социальных наук, заместитель заведующего кафедрой управления, политологии и социологии по секции управления и права;
Доленко Дмитрий Владимирович – д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой регионоведения и политологии Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Еремин Алексей Роальдович – д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Залысин Игорь Юрьевич – д-р полит. наук, профессор, зав. кафедрой политологии Российского государственного аграрного университета МСХА им. К.А. Тимирязева.
Калинина Галина Викторовна – д-р философ. наук, профессор, декан торгово-технологического факультета Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации;
Калинкина Любовь Даниловна – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Кирдина Светлана Георгиевна – д-р соц. наук, канд. экон. наук, Зав. сектором эволюции социально-экономических систем ФГБУН Института экономики РАН;
Кряжков Владимир Алексеевич – д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Заслуженный юрист Российской Федерации;
Ксенофонтов Владимир Николаевич – д-р философ. наук, профессор, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина;
Курюкин Андрей Николаевич – канд. полит.наук, проф. РАЕ, ст. науч. сотр. отдела анализа социально-политических процессов Института социологии РАН;
Лебедева Маргарита Леонидовна – канд. полит. наук, доцент, доцент каф. политологии Российского государственного аграрного университета МСХА им. К.А. Тимирязева;
Медведев Николай Павлович – д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры политических наук Российского Университета Дружбы Народов;
Мокшин Николай Федорович – д-р истор. наук профессор, зав. кафедрой дореволюционной отечественной истории, археологии и этнографии Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Плаксий Сергей Иванович – д-р философ. наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ. Ректор Национального института бизнеса, г. Москва
Петрий Петр Владимирович – д-р философ. наук, профессор, зав. кафедрой философии и религиоведения Военного университета Министерства обороны Российской Федерации;
Пихоя Рудольф Германович – д-р истор. наук, зав. Историческим отделением ФГУ РАНХиГС, проф., Главный государственный архивист России
Попов Василий Петрович –д-р истор. наук, профессор, профессор кафедры Новейшей отечественной истории МПГУ
Рыбаков Олег Юрьевич – д-р юрид. наук, д-р философ. наук, профессор, проректор по научной работе Северо-Кавказского Федерального Университета
Сильвестрова Тамара Яковлевна – д-р философ. наук, профессор, зав. кафедрой мировой экономики и налоговых систем Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации;
Сундиев Игорь Юрьевич – д-р философ. наук, профессор, гл. научный сотрудник ВНИИ МВД;
Тульчинский Григорий Львович – Заслуженный деятель науки РФ, д-р философ. наук, профессор НИУ Высшая школа экономики (Санкт-Петербург);
Хмелевская Светлана Анатольевна – д-р философ. наук, профессор, профессор кафедры философии естественных факультетов им. М.В. Ломоносова;
Худойкина Татьяна Викторовна – д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева;
Чернякин Владимир Геннадьевич – канд. философ. наук, доцент Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;
Яблоков Игорь Николаевич – д-р философ. наук, профессор, заведующий кафедрой философии религии и религиоведения философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик Российской Академии Естественных Наук;
Якушева Ирина Петровна – канд. полит. наук, доцент, каф. правоведения Российского государственного аграрного университета МСХА им. К.А. Тимирязева.

Италия:

Марино Иван – канд. юрид. наук, доцент Департамента Восточной Европы Государственного Университета Università degli studi di Napoli l'Orientale, член Союза журналистов России,корреспондент журнала «Представительная власть XXI век», руководитель Фонда Osservatorio sul sistema politico-costituzionale della Federazione Russa, координатор проекта «Школа российского конституционализма на Капри», эксперт Фонда конституционных реформ.

Финляндия:

Тойдыбекова-Мустонен Лидия Семеновна – доктор философии, Университет г. Хельсинки.

Республика Беларусь:

Макарова Тамара Ивановна – д-р юрид. наук, профессор юридического факультета Белорусского государственного Университета.

Таджикистан

Насурдинов Эмом Сайфидинович – канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета Таджикского национального университета, член Российской Академии Естествознания.

Казахстан

Тюлегенова Раиса Амиржановна – д-р истор. наук, директор Костанайского филиала ФГБОУ ВПО «ЧелГУ»

Редакционный совет: Булаков О. Н., Ерохина Л. И., Лютова И. И., Мокшина Е. Н., Уздимаева Н. И.

СОДЕРЖАНИЕ

1. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ – 25 ЛЕТ. ЧТО ДАЛИ СТРАНЕ И ОБЩЕСТВУ ЭТИ ГОДЫ» 7

1.1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ, СТРУКТУРА, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
Медушевский А. Н., д-р филос. наук, ординарный профессор 7

1.2. АКСИОЛОГИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА
Шустров Д. Г., канд. юрид. наук 14

1.3. РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ: ЗАПЛАНИРОВАННЫЙ ХАОС?
Гордеев Н. С. 27

2. ИСТОРИЯ, ЭТНОГРАФИЯ, ФИННО-УГРОВЕДЕНИЕ 34

2.1. МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ИСТОРИИ РОССИИ И ОТНОШЕНИЕ К НИМ ГОСУДАРСТВА
Личман Б. В., д-р ист. наук, профессор 34

2.2. ГЕРАЛЬДИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОФИЦИАЛЬНОГО СИМВОЛА СТОЛИЦЫ ЧУВАШИИ
Белова Г. В. 40

3. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА, ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ 42

3.1. ДОКТРИНА РАВЕНСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
Крылова Е. Г., д-р юрид. наук, профессор, академик ЕААН 42

3.2. ПРАВОВОЕ СОЗНАНИЕ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА В УСЛОВИЯХ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
Карнаушенко Л. В., д-р ист. наук, профессор 46

3.3. НАЧАЛО ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И МНОГОПАРТИЙНОСТИ
Пономарев Е. Г., д-р юрид. наук, профессор 50

3.4. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ
Толчинская Т. И., канд. ист. наук, доцент, Крюкова Л. В., канд. ист. наук, доцент 55

3.5. АКТУАЛИЗАЦИЯ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОЙ МЕНТАЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ
Мурунова А. В., канд. филос. наук, доцент 60

3.6. ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ
Кравцова Е. А., канд. юрид. наук, Максименко А. В., канд. юрид. наук, доцент, Шалайкин Р. Н., канд. юрид. наук 63

3.7. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ БЕРНСКОЙ КОНВЕНЦИИ ОБ ОХРАНЕ ЛИТЕРАТУРНЫХ И ХУДОЖЕСТВЕННЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ 1886 ГОДА
Хасанов Э. Р. 67

4. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО *70*

4.1. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
Айтов П. Б. *70*

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

5.1. КОММУНИКАТИВНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА
Фетисов П. В. *75*

6. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ *78*

6.1. О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА СОСТОЯНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Лесников Г. Ю., д-р юрид. наук, профессор, Сандугей А. Н., канд. юрид. наук, доцент *78*

6.2. СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
Тория Р. А., канд. юрид. наук, доцент *82*

6.3. ПОНЯТИЕ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В УСЛОВИЯХ ДЕЛЕГИРОВАННОГО ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ
Сорочкин Р. А., канд. юрид. наук *88*

6.4. ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
Буянова А. В., канд. юрид. наук, доцент *92*

6.5. ОСНОВАНИЯ УВОЛЬНЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО РАБОТНИКА
Буянова А. В., канд. юрид. наук, доцент *96*

6.6. ПРИМЕНЕНИЕ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАБОТЕ РУКОВОДИТЕЛЯ ОТДЕЛА ПЕРСОНАЛА
Буянова А. В., канд. юрид. наук, доцент, Капырина А. И. *100*

6.7. СОДЕРЖАНИЕ ТРУДОПРАВОВОГО СТАТУСА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ СПОРТСМЕНОВ
Буянова А. В., канд. юрид. наук, доцент *104*

6.8. ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ОГРАНИЧЕНИЯ БРАЧНО-СЕМЕЙНОЙ ДЕЕСПОСОБНОСТИ
Белова С. Н., канд. юрид. наук *109*

6.9. О СОДЕРЖАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Курочкин А. В., канд. юрид. наук, доцент, Файзрахманов Д. И. *113*

6.10. МИРОВЫЕ ПРОЦЕССЫ МИГРАЦИИ КАК ФАКТОРЫ, ВОЗДЕЙСТВУЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Абдуллаев Э. Э. о., канд. юрид. наук *118*

6.11. О ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ ЛИЧНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
Стрельцов Н. В. *124*

6.12. ПРОЕКТЫ ПРИМЕРНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ И О ФЕДЕРАЛЬНОМ ПЕНСИОННОМ АГЕНТСТВЕ
Соколов Р. А. *127*

6.13. ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ (ДИСКРИМИНАЦИИ) ПО РЕЛИГИОЗНОМУ ПРИЗНАКУ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX-XX ВЕКЕ
Бутко А. В. *141*

6.14. ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ МВД КАК ФАКТОР ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОРЯДКА
Потапов В. В. *145*

6.15. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И БЛАГОПОЛУЧИЕ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ: ПРОБЛЕМА КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА
Реутов Н. В. *148*

7. ФИЛОСОФИЯ И ЦЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА *150*

7.1. ФИЛОСОФИЯ ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ
Хмелевская С. А., д-р филос. наук, профессор *150*

8. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ *157*

8.1. ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ РАБОТНИКОВ
Буянова М. О., д-р юрид. наук, профессор *157*

8.2. К ВОПРОСУ ОПТИМИЗАЦИИ ВОСПРОИЗВОДСТВА НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА
Игебаева Ф. А., канд. филос. наук, доцент *161*

9. ПОЛИТОЛОГИЯ *164*

9.1. ФРАНЦУЗСКИЙ РЕГИОНАЛИЗМ ГЛАЗАМИ ФЕРНАНА БРОДЕЛЯ
Лебедева М. Л., канд. полит. наук, доцент *164*

9.2. ВОЕННЫЕ ПРЕСТУЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРИВЛЕЧЕНИЕ ВИНОВНЫХ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
Хмелевский С. В., канд. филос. наук, доцент *168*

9.3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТЧУЖДЁННОСТЬ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ
Даллакян К. С., канд. полит. наук, доцент, Петрова Ж. Н. *174*

9.4. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ВХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ В ГЛОБАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИИ «ЭЛЕКТРОННЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»
Пенкина В. А. *177*

9.5. МАТРИЦА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ
Савкин С. П. *180*

10. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАРОДОМ И ГОСУДАРСТВОМ. ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (АКТИВНОСТЬ) *187*

10.1. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
Пирумов Н. М. *187*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ «СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ», ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ АВТОРОВ *189*

1. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ – 25 ЛЕТ. ЧТО ДАЛИ СТРАНЕ И ОБЩЕСТВУ ЭТИ ГОДЫ?» 16 ДЕКАБРЯ 2015Г., МОСКВА, «ПРЕЗИДЕНТ-ОТЕЛЬ»

В Москве, в «Президент-Отеле» 16 декабря прошла международная конференция «Новой российской государственности – 25 лет. Что дали стране и обществу эти годы?». Подобные конференции – Ельцин-форумы – традиционно проводятся в декабре и приурочены ко Дню Конституции.

Задача Ельцин-форумов – осмысление процесса и политико-правовых итогов последних двух десятилетий существования российского государства. Этот период сейчас называют историей новой России. У него есть точка отсчета: принятие Верховным Советом РСФСР Декларации о государственном суверенитете.

Этот акт ознаменовал начало конституционной реформы, высшей точкой которой стало принятие Конституции России 12 декабря 1993 года. Как считают специалисты по государственному праву, это было обретение обществом конституционного консенсуса.

1.1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ЭВОЛЮЦИЯ, СТРУКТУРА, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА А.Н.МЕДУШЕВСКОГО НА МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ИТОГИ 25 ЛЕТ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. ЧТО ДАЛИ СТРАНЕ И ОБЩЕСТВУ ЭТИ 25 ЛЕТ» (МОСКВА, ПРЕЗИДЕНТ-ОТЕЛЬ, 16 ДЕКАБРЯ 2015 ГОДА).

Медушевский Андрей Николаевич, доктор философских наук, ординарный профессор

Место работы: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

amedushevsky@mail.ru

Аннотация: На основе теории конституционных циклов автор реконструирует три главных фазы трансформации российского политического режима – отказ от советской модели номинального конституционализма, принятие действующей Российской конституции 1993 г., реставрационные тенденции современного правового развития. В течение переходного периода система однопартийной диктатуры была трансформирована в систему демократического цезаризма с определяющей ролью президента по отношению к другим ветвям власти. Чтобы понять историческую логику данного политического режима, автор анализирует его происхождение, институциональную структуру, легитимность и функции во внутренней и внешней политике, равно как перспективы его трансформации в полноценное правовое государство. Он представляет свое видение альтернативных путей политических реформ, стратегий и технологий их осуществления.

Ключевые слова: Конституционные циклы, постсоветская трансформация, Российская конституция 1993 г., политический режим, демократический цезаризм, президент России, реформы политической системы, проект реформ.

THE POST-SOVIET POLITICAL REGIME: EVOLUTION, STRUCTURE, TENDENCIES OF DEVELOPMENT

Medushevsky Andrei N., professor at the National Research University – Higher School of Economics

Place of employment: the National Research University – Higher School of Economics

amedushevsky@mail.ru

Abstract: On the basis of constitutional cycles theory the author makes reconstruction of three main phases in Post-Soviet political regime transformation – the rejection of Soviet model of nominal constitutionalism, the adoption of the Russian 1993 Constitution in action and restoration trends in current legal development. During this transition period the one-party dictatorship was transformed into democratic Caesarianism system with clear predominance of President over all other branches of power. In order to understand the historical logic of this political regime the author analyses its origins, institutional structure, legitimacy and functions in internal and external political affairs, as well as prospects for future transformation in full-scale law-based state. He presents his vision of alternative ways of political reforms, strategies and technologies of their implementation.

Keywords: Constitutional cycles, Post-Soviet transformation, 1993 Russian Constitution, Political regime, Democratic Caesarianism, President of Russia, Reforms of political system. Reform project.

1. Как изменилась политическая система России в период времени, истекший с начала преобразований? Ответ на этот вопрос дан нами с позиций теории конституционных циклов. Ее суть заключается в анализе

социологической формулы российского конституционализма как выражения меняющегося соотношения правосознания общества и позитивного права. Данный подход позволяет реконструировать содержание конституционного кризиса – переход от номинального конституционализма к реальному (который может оказаться несовершенным). Этот переход включает три основных фазы – деконституционализации (отказ от советской модели номинального конституционализма, представленной Конституцией СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г.); конституционализации (принятие Конституции РФ 1993 г.) и реконституционализации (последующей трансформации новых конституционных принципов под воздействием меняющихся социальных отношений в направлении их стабилизации и пересмотра)[1]. Следуя этой логике, периодизация развития политической системы новейшего периода российской истории укладывается в большой конституционный цикл и представлена тремя основными этапами (фазами конституционного развития):

Первая фаза (1985/9-1991) – попытка частичного реформирования Конституции СССР и политической системы с целью их демократизации. Основными результатами стали – провозглашение ценностей правового государства («новое мышление»), перестройка политической системы в направлении разделения властей – отмена однопартийной диктатуры (6-й статьи действовавшей Конституции) и введение поста Президента СССР (поправки, отраженные в новой редакции Основного закона СССР, изданной в 1991 г.). Эта фаза, однако, была прервана распадом СССР в 1991 г.

Вторая фаза (1991-1993) – собственно конституционная революция в России, включала поиск национального самоопределения в ситуации распада СССР (Декларация о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г.), конфликтную разработку новых принципов правового и политического устройства, их продвижение в ходе политического переворота. Результатом стало принятие действующей Конституции РФ на всенародном голосовании 1993 г., зафиксировавшей новые правовые ценности и принципы, но доверившей функции гаранта конституции главе государства – Президенту РФ. Последующая легитимация конституции осуществлялись путем выборов в Государственную Думу.

Третья фаза – реконституционализация – имела содержанием процесс постреволюционной стабилизации конституционного строя, но ее результатом (особенно с 2000- х гг. до современности) – стал авторитарный вектор прочтения конституции и соответствующая трансформация (как юридически фиксируемая, так и подразумеваемая) ее основных принципов и норм. В результате, Большой конституционный цикл постсоветского политического развития в его конце подвел к ситуации, схожей с той, которая существовала в его начале, т.е. созданию сверхцентрализованной модели власти.

Обращает на себя внимание сходство данного конституционного цикла конца XX-начала XXI вв. с тем, который осуществлялся в начале XX в. – он охватывает столь же значительный период, проходит сходные фазы развития (в начале века это переход от формально дуалистической монархии с режимом мнимого конституционализма к парламентской республике и от нее к партийному абсолютизму), однако делает это в обратной последовательности – от однопартийного абсолютизма к конституционной системе и от него к авторитарной президентской модели власти (во многом соответствующей формуле мнимого конституционализма). Общий итог обоих циклов оказывается сходным – авторитарная политическая система со сверхпредставительным статусом и функциями главы государства, важнейшей из которых является функция гаранта Основного закона.

Подобная устойчивость конституционных форм и этапов политической системы говорит об определенной закономерности смены стадий постсоветского политического режима. Можно проследить, следовательно, определенную преемственность в его развитии, когда каждая последующая стадия подготавливается предыдущей и достаточно логически следует за ней. Если предположить, что каждый Большой конституционный цикл (наподобие больших циклов экономической конъюнктуры Н.Д.Кондратьева) охватывает приблизительно 50 лет, то можно констатировать: современный (постсоветский) цикл – еще не достиг своего завершения, а возникший в ходе него политический режим – находится на пике формы и имеет определенный энергетический и информационный ресурс на будущее.

2. Современная фаза социально-политического развития России – есть посткоммунистическая реставрация, но одновременно – она представляет ответ на вызовы глобализации и многообразия мира. Реставрация, если понимать ее как типологическое явление (а не как конкретно-историческое явление, давшее название данному социальному феномену), – логическая фаза всякой радикальной социальной революции. Ее суть – взять у революции ее программу, достижение и цели, отказавшись от ее методов.

В настоящее время в российском обществе конкурируют два типа реставрации – по отношению к советскому и досоветскому прошлому. Первый тип связывает перспективы общества с возвращением к ценностям и институтам советской системы, второй – говорит о важности восстановления досоветских (дореволюционных) традиций, включая традиции русского имперского наследия. Социальными носителями реставрационной идеологии выступают две социальных силы – левые (реставрация в коммунистическом понимании) и правые (почвенники различных направлений – от умеренных консерваторов до сторонников полного возврата к исходным цивилизационным «архетипам»). Они, конечно, выражают несовместимые идеологические постулаты и выдвигают различные концепции политических реформ – первые выступают за возвращение к институтам «советского парламентаризма» – квазидемократической системы, прикрывавшей однопартийную диктатуру, вторые апеллируют к «соборности», а некоторые даже – восстановлению монархии.

Их объединяет, однако, то общее, что присутствует в обоих типах реставрационного сознания – концепция государства неоимперского типа. Поиск «духовных скреп» идет по линии отказа от доминирующих ценностей эпохи Ельцина и либеральных преобразований 90-х гг. XX в.- отказа от идеологического культурного и политического плюрализма (в рамках поиска новой «национальной идеологии»), от секуляризации (усиление религиозного влияния, вплоть до идей закрепления приоритетной роли РПЦ в конституции); от доктрины прав личности (в пользу соборности и коллективистских ценностей); от либеральной демократии (по-

[1] Данный вывод обоснован в предшествующих трудах автора: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., ВШЭ, 2005; Он же: Размышления о современном российском конституционализме. М., РОССПЭН, 2007.

скольку безопасность в этой трактовке – выше прав и свобод); от разделения властей – к их соединению (апология некоей особой миссии российской государственной власти и ее лидера в российской и мировой перспективе). Все эти теоретические конструкции консервативной политической романтики, транслируемые СМИ, становятся основой многочисленных предложений по ревизии действующей Конституции 1993 г. – «ельцинской конституции», которая выступает как уступка ценностям, навязанным Западом, разрыв с «историческими традициями» российской (советской) государственности, источник трудностей современного политического режима.

Этот консервативно-реставрационный тренд в российской политике оказался успешен в тактическом отношении: опираясь на устойчивые стереотипы прошлого, он способствует консолидации общества вокруг власти, формированию устойчивого образа врага, мобилизационному типу развития и легитимации власти (что подтверждается высокими рейтингами). Однако эффективность данной политической технологии для текущей легитимации власти не должна скрывать их опасности для решения стратегических ее задач. Конструируемое «единодушие» способно обеспечить скорее негативную консолидацию общества (по отношению к внешним угрозам), но плохо поддается управлению для решения внутренних задач, создавая угрозу утраты системой гибкости и динамики в условиях глобальных вызовов. Идеологический инструментарий реставрационных технологий – берется из прошлого, не предлагает новых содержательных решений, наконец, способен действовать лишь ограниченное время.

Современный политический режим имеет, поэтому, выраженную реставрационную функцию. Проявлением этой тенденции стали в культурной сфере – консервативная политическая романтика как основа когнитивной картины мира; в правовой сфере – ограниченная трактовка и сворачивание основных конституционных принципов; в политической сфере – режим ограниченного плюрализма и «направляемой демократии» в обмен на стабильность – «дефектная демократия на грани авторитаризма»[2]. Внешними признаками, напоминающими о классической французской Реставрации становятся:

- радикальный критический пересмотр революционного наследия, изменения государственной идеологии и символики (возрождение «имперского стиля»);
- сотрудничество государства и церкви (заставляющая вспомнить о конкордате или «Латеранских соглашениях»);
- направленная корректировка стандартов преподавания истории, возвращение эмигрантов, наконец,
- общее официально поощряемое оживление интереса к монархии и монархическим доктринам.

Реставрация, однако, никогда не приводила в истории к полному возврату назад. Стабилизирующая роль реставрационных процессов может быть обеспечена при условии, что они сопровождаются изменениями или, во всяком случае, не закрывают полностью их осуществления, выражением чего становятся ожидания «новой Перестройки»[3].

3. Природа современного российского политического режима – определяется постреволюционной стабилизацией. Эта система может быть определена как плебисцитарная демократия или, точнее, демократический цезаризм. Он отнюдь не является изобретением современной российской власти и неоднократно воспроизводился в истории стран, переживших революции, гражданские войны или крупные социальные потрясения – от принципата Августа в Риме к режиму Первого консула после Французской революции и к современной форме «республиканской монархии» де Голля, сопровождавшей становление Пятой республики во Франции (конституция 1958 г. и дуалистическая форма правления которой стали прообразом действующей российской Конституции 1993 г.). Данный режим (при всем различии его исторических модификаций) имеет существенный общий признак – сочетает новую демократическую легитимность с сохранением старой системы сверхпредставительной власти главы государства, позволяя преодолевать раскол в обществе переходного типа при осуществлении неизбежных, но непопулярных социальные преобразований. Именно поэтому он получил столь широкое распространение в постреволюционных обществах, став во многих из них формой воспроизводства режима личной власти.

Российский вариант «республиканской монархии» имеет сходные исторические задачи. Эта система предлагает эффективное решение проблем переходного общества с позиций центризма:

идеологическому утопизму она противопоставляла – прагматизм;

традиционализму – рационализацию (технологическую модернизацию);

коммунизму – национализм (в форме гражданского «патриотизма»);

революции – эволюцию (реформы сверху);

коллективизму – укрепление частной собственности;

социальному (классовому) расколу – единство общества;

распаду государства – сохранение незыблемости его исторических границ;

социальной анархии – правовую стабильность, определяемую как «сильное государство» (с экспериментами во внешней политике).

Данная модель политической власти является исторически новой для России – она не могла быть реализована в полной мере ни в эпоху абсолютизма, ни в эпоху сменившей ее однопартийной диктатуры.

Попытки ее реализации на разных этапах российской истории (к числу которых могут быть отнесены столыпинские реформы, попытки установления диктатуры бонапартистского типа в период революции и гражданской войны, идеи термидорианского переворота в 20-е гг. XX в.) до последнего времени не приводили к стабильному результату. Такой результат стал возможен лишь с крушением однопартийной системы и в этом смысле представлял вполне естественный и закономерный выход из нее. Основы и важнейшие структурные компоненты системы были заложены уже в реформах периода Перестройки и связаны с переходом от советского принципа организации государственной власти к принципу разделения властей в форме дуалистической смешанной (или президентско-парламентской) республики, в которой глава государства – Президент, получал исключительно большие полномочия (сопоставимые с властью конституционного монарха или генерального секретаря предшествующего времени).

Историческая закономерность данного типа политического режима и его структуры (воспроизводившейся в ходе всех трех фаз постсоветского конституционного цикла) не позволяет согласиться с теми, кто связывает установление данного режима со случайными обстоя-

[2] Ясин Е.Г. Приживется ли демократия в России. М., Либеральная миссия, 2012. С.804.

[3] Шейнис В. Власть и закон. Политика и конституции в России в XX-XXI веках. М., Мысль, 2014.

тельствами переходного периода или даже с выбором отдельных лидеров. Конституционное закрепление президентского режима определяется масштабом задач и функциями власти в переходный период, но, одновременно, – границами этого периода. Если «переходный период», по официальному признанию, завершен, то оправдан вопрос – в какой мере должен остаться неизменным политический режим, созданный для его обеспечения? И почему вместо его ограничения конституционными рамками мы наблюдаем, напротив, последовательную экстраполяцию президентских полномочий – их формальное и фактическое расширение на новые области правового, судебного и административного регулирования? Сама постановка этих вопросов симптоматична: будучи вполне разумной в переходный период, данная конструкция власти становится тормозом политической модернизации. В этой системе пропадают: гражданское общество, правовое государство, социальный контроль и общественная инициатива. Режимы ограниченного плюрализма могут быть эффективны на короткой дистанции (в рамках осуществления мобилизационной стратегии), но не способны обеспечить длительную демократическую стабильность. Их слабость состоит в тотальном государственном контроле, прикрывающем институциональную анархию, слабости правовых механизмов разрешения конфликтов, отсутствии полноценной политической конкуренции, общей тенденции к бюрократической асфиксии, утрате гибкости в критических ситуациях (как это было в условиях крушения монархии в 1917 г. и однопартийного режима в 1991 г.).

4. Соотношение внутренних и внешних факторов, определяющих развитие постсоветской политической системы не остается неизменным. Во внутренней политике основным трендом следует признать нарастание инерционной стабильности системы. На исходе XX в. в ходе либеральных рыночных преобразований удалось добиться «решительного, но мирного, эволюционного по сути, хотя и революционного по форме, изменения»[4]. Эволюционность реформ вела к сохранению ключевых элементов старой системы («номенклатурная приватизация»). Конституционная революция не сопровождалась полноценными институциональными реформами, проведение которых тормозилось как мощным сопротивлением оппозиции, так и ошибками реформаторов. Каков же результат? Характерно признание современных реформаторов: «мы не решили тех фундаментальных задач, которые стояли перед Россией сто лет назад», – «ни экономических, ни политических, ни социальных»[5]. Это, конечно, преувеличение, но оно отражает настроения сторонников преобразований. После всех экспериментов постсоветского периода перспективной задачей по-прежнему выступает «модернизация страны путем реформ на основе универсальных ценностей гуманизма, прав и достоинства человека, доверия, сотрудничества и солидарности граждан», а споры охватывают концепцию реформ, их приоритеты и информационную повестку[6].

Стремление решить внутренние проблемы (утрата динамизма, прекращение реформ, бюрократизация) за счет активной внешней политики – характерный поворот новейшего времени. Внешние обстоятельства (геополитическая ситуация) благоприятствуют этому: крушение международного права, рост национализма, утрата смысла происходящего («постмодернизм»), повсеместный подъем консервативных ценностей как реакция на глобализацию – создают благоприятный внешний фон для разворота российской внешней политики. Возникает соблазн решить накопившиеся проблемы одним точно рассчитанным внешним действием.

2015 г. – переломный момент в данном отношении. Внешняя политика впервые в постсоветской России начинает целиком определять внутреннюю, укрепляя консервативно-стабилизационный вектор ее трансформации. Важнейшие внешнеполитические инициативы (на Ближнем Востоке, на Украине, вообще на постсоветском пространстве) определяются естественным стремлением вернуть стране утраченный потенциал в мировой политике, закрепить ее роль полноценного международного арбитра в разрешении вопросов мировой геополитической повестки дня, определенно заявить о своих интересах в мире и на постсоветском пространстве. От успеха этих инициатив зависит легитимность режима и его внутренняя стабильность. Успех действительно позволяет укрепить рейтинг действующей власти и вытеснить из общественного сознания ряд «неудобных» тем (в соответствии с римской формулой – «победителей не судят»). Неуспех ведет к хрупкости режима и возрастанию трудностей его легитимации.

Однако, вне зависимости от результатов внешнеполитических проектов и военных кампаний, их следствием становится торможение реформ внутри страны. Было бы ошибкой откладывать их разрешение на будущее под внешне убедительным предлогом международной нестабильности. Подобная логика, особенно после успешных войн, уже неоднократно приводила в истории к торможению реформ (напр., после победы над Наполеоном в 1812-15 гг. это вело к торможению гражданского переустройства -крестьянской реформы, что закончилось Крымской войной; после победы над Германией в 1945 г. – стало препятствием в реформировании советской политической системы, приведшей к ее крушению после неудачной Афганской войны и т.д.). Напротив, неудачные внешнеполитические акции ставили политический режим на грань существования. В условиях ограниченности ресурсов для маневрирования достижение прочной стабильности системы возможно только поддержанием преемственности реформационного курса во внутренней политике.

5. Значение права в постсоветской России – амбивалентно. С одной стороны – очевидно значение Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г., Конституции 1993 г., последующих конституционных преобразований, ознаменовавших крушение коммунизма в России и в мировом масштабе. С другой – принятая конституционная конструкция власти сохраняет возможность направленного манипулирования смыслом конституционных норм с использованием как формально-юридических инструментов, так и современных информационно-когнитивных технологий (что можно определить как своеобразный «медиа-бонапартизм»).

Современное состояние российского правового строя, несмотря на новые задачи, не исключает реставрационного тренда, воспроизводит преемственность стилистики советского периода и характеризует-

[4] Гайдар Е. Т. Смуты и институты. Государство и эволюция. Спб., Норма, 2010. С. 239.

[5] Мау В.А. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы// История России. Теоретические проблемы. М., РАН, 2015. С. 121.

[6] Предложения III-го Общероссийского гражданского форума 21-22 ноября 2015 г. М., 2015. С.1.

ся некоторыми сходными признаками. Россия в XX в. решила большинство проблем, связанных с выходом из исторической ситуации традиционного общества, но не преодолела в полной мере элементов ретрадиционализации советского периода при реализации основных параметров постсоветского доминирующего проекта реформ. За принятием Конституции 1993 г. не последовали необходимые реформы институтов – экономических, политических, административных, местного самоуправления, – что стало основой их сворачивания в последующий период (напр., «судебная контрреформа»). Главное – результатом постсоветских преобразований не стала глубокая трансформация общественного сознания.

Во-первых, базисные ценности российской культуры остались практически неизменны, отторгая идеи либеральной демократии, правового государства и приоритеты свободы личности (что подтверждается опросами общественного мнения);

во-вторых, основные конституционные принципы (справедливость, демократия, равенство, социальное государство, собственность, федерализм, разделение властей, местное самоуправление, независимость судебной власти, права и свободы личности) далеки от полноценной практической реализации, а в трактовке таких понятий как свобода и равенство, связанных с ними социальных и политических прав сохраняется устойчивое влияние советских правовых стереотипов[7];

в-третьих, основная причина дисфункции конституционных положений усматривается в сохранении разрыва формальных и неформальных институциональных практик, увеличении значения последних (в том числе антиконституционных) практик в нарастании отклонений реализации принципов по основным областям конституционного регулирования – в законодательстве, судебных и административных решениях[8].

Жесткость российской конституции не стала препятствием для проведения существенных корректировок политической системы последнего десятилетия, вводимых как конституционными либо законодательными поправками, так и интерпретацией норм или изменением режима правоприменения. Они включали ряд значимых направлений конституционного регулирования:

- федерализм (формирование федеральных округов и введение института полномочных представителей);
- парламентаризм (изменения системы выборов в Государственную Думу и порядка формирования Совета Федерации);
- создание новых экстраконституционных политических институтов (Общественная палата и Государственный совет);
- принятие нового законодательства о политических партиях (в целях доминирования правящей партии);
- неоднозначные преобразования судебной системы, ограничившие, по мнению критиков, степень независимости судей;
- введение нового порядка регистрации и отчетности НПО, приведшее к их значительному сокращению;
- регулирование режима СМИ.

В целом – эволюция политического режима шла в сторону от провозглашенных ценностей и принципов Конституции, сопровождаясь экспансией прерогатив президентской власти на все области правового регулирования[9].

Трансформация политического режима возможна в будущем путем внесения поправок в Конституцию, принятия нового законодательства, развития указного права, судебного толкования, а главное – выведения из сферы конституционного регулирования значительных областей социального регулирования и практики образования внеконституционных институтов (что является ключевым признаком «мнимого конституционализма»).

6. Тенденции российской политической системы и рамки выбора перспективного вектора развития определяются типом политического режима, уровнем элиты реформ и характером лидерства.

Политический режим остается сверхцентрализованным, характеризуется отсутствием полноценных институтов социального контроля. Несмотря на все изменения формы правления в XX в., фактическая власть главы государства остается практически неизменной в монархической системе, однопартийном режиме и современном президентском режиме. Начало и конец революционного цикла XX в. – практически совпадают в одном отношении: в обоих случаях представлена фактически неограниченная власть главы государства. Единственное реальное достижение революции в этой области состоит в том, что по сравнению с поздним монархическим режимом в настоящее время власть – не наследственная, но теоретически избираемая. Данная конструкция и структура власти определяет параметры информационного контроля и централизованный характер всех реформационных инициатив. Это – общая предпосылка когнитивного редукционизма – замены подлинной модернизации ее имитационными формами.

Элита реформ оказалась не достаточно гомогенной и стабильной. Основная проблема российской элиты реформ в сравнительной перспективе состоит в недостаточной институционализации, отсутствии стабильных процедур рекрутирования и, как следствие, непрочности позиций в системе государственного управления[10]. В отличие от ряда других авторитарных режимов XX в. (где элита реформ постепенно готовилась к демократической трансформации), в России ее приход к власти был возможен, как правило, только в результате непредвиденного кризиса власти, а стабильность положения была связана едва ли не исключительно с поддержкой главы государства (как в период абсолютизма, так и реформ Горбачева или Ельцина). Эта элита была плохо подготовлена к решению проблем постсоветского периода, включавших не только демократизацию, но и решение уникальных задач перехода от плановой экономики к рыночной, причем в многонациональной стране. Отсутствие социальной гомогенности элиты, преемственности и спонтанность реагирования на внешние вызовы в период реформ Ельцина-Гайдара признается ее представителями[11]. Соответственно, утрата ею когнитивного доминирования (в ситуации контрреформ) и уход от власти определялся не столько достижением программных целей реформ, сколько элементарной сменой лидера.

Лидерство определяется конституционными прерогативами главы государства, его неформальными (метаконституционными) полномочиями и личными качествами. Фигура главы государства – сверхпредставле-

[7] Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. М., ИППП, 2013.

[8] Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года. М., ИППП, 2014.

[9] Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад. М., ИППП, 2014.

[10] Властные структуры и группы доминирования. Спб., Интерсоцис, 2012.

[11] Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. Изд.2. М., Президентский центр Б.Н.Ельцина, 2011.

на: он – гарант конституции, интерпретатор ее норм, законодатель, поставленный над системой разделения властей, руководитель внутренней и внешней политики государства, верховный главнокомандующий. На практике глава государства – главный и единственный идеолог системы, он определяет информационную повестку, от него зависит интерпретация смысла исторического прошлого, настоящего и будущего, а социальная ответственность определяется не столько правовыми рамками, сколько чувством «исторической миссии». Этот тип лидерства вызывает ассоциации не столько с главами государств в современных президентских и смешанных республиках, сколько с фигурами авторитарных реформаторов типа Наполеона III, Столыпина и де Голля, которого современники не без основания называли «президент-Солнце».

Характерно использование имперского стиля в атрибутике российского политического режима и более или менее осознанное обращение к монархической символике. Когда известный сатирик на кремлевском приеме преподносит президенту в подарок копию царской короны, а тот демонстративно отвергает ее и надевает на голову гостя – остается не ясно, делает он это потому, что отвергает саму аналогию, или потому, что это – *не настоящая* корона, а ее муляж (что, впрочем, не мешает сатирику получить затем орден от президента). В подобной системе, которую некоторые определяют как «латентную монархию», ее функционирование целиком зависит от лидера, во многом от его персональных качеств, заставляя вспомнить оценку Э. Берком фигуры Кромвеля: «значительные недостатки этого политического деятеля уравниваются столь же большими его достоинствами».

Проблема этой системы в другом: нельзя институционализировать персону, ибо система, которая хорошо работает при создавшем ее лидере, может плохо работать при другом лидере (или давать сбои на разных этапах этого лидерства, ориентированных на реформы либо контрреформы). Это наблюдение подтверждается обращением к ряду государств, возникших с распадом СССР – в большинстве из них обретение независимости и национального суверенитета сопровождалось делегированием власти «национальному лидеру» иногда с юридическим признанием права на пожизненное президентство или последовательное воспроизводство полномочий путем референдумов – плебисцитов о доверии народа главе государства. Воспроизводство данной системы власти, следовательно, системный тренд, а не особенность сознания того или иного политического лидера. Отсюда – вопрос о том, как работают институты, именно – насколько предсказуема и находится под социальным контролем процедура смены лидерства, которая оказывается едва ли не самым опасным моментом для поддержания стабильности и легитимности власти.

В истории России вплоть до последнего времени – смена лидерства остается непредсказуема: Горбачев стал президентом СССР вопреки действовавшей советской конституционной легитимности (не предусматривавшей такого института), Ельцин (несмотря на факт его избрания) оказался у власти в результате конституционного переворота, досрочно передав полномочия действующему президенту, в свою очередь использовавшему этот инструмент (в период «Тандема»). Трудно определить, как эта квазимонархическая практика делегирования власти преемнику может быть реализована в дальнейшем (неизбежно порождая внутриэлитные конфликты), но остается фактом, что сама неопределенность в решении этого принципиального вопроса чрезвычайно опасна для государства и перспектив модернизации.

7. Перспективы российского политического режима на будущее (в среднесрочной перспективе представляются в виде трех возможных сценариев:

а) Воспроизводство существующей модели ограниченного плюрализма (мнимого конституционализма) в новых формах – вероятность данного сценария наиболее велика, но не бесспорна. Проведение структурных экономических и институциональных преобразований при сохранении данной модели вновь порождает угрозу когнитивного смещения – подмены доминирующего проекта реформ средствами обеспечения консолидации власти и политического контроля, профессиональной элиты реформ – ее бюрократическим эрзацем.

в) крушение системы под влиянием внутренних или внешних факторов – самый нежелательный вариант, поскольку ведет к неправовому разрешению проблемы. Конвульсивная и неподготовленная трансформация режима (с неизбежным торжеством левого популизма) не способна создать основы для устойчивых и профессионально осуществляемых преобразований, а потому в конечном счете не исключен возврат назад (к первому варианту).

с) внутреннее реформирование системы под угрозой утери контроля действующей элитой – при кажущейся маловероятности данного сценария в краткосрочной перспективе теоретически возможно в среднесрочной. Этот последний вариант предполагает трудную работу сознания элиты, выработку государственного мышления и прагматичность установок. Данный вектор означает становление новой политической культуры «мыслящей демократии», приоритетом которой должен стать переход от популистских деклараций к реализации этических ценностей и принципов правового государства, основанных на интеллектуальной и политической свободе личности.

8. Цель современных реформ – добиться уничтожения исторического отчуждения общества и власти, выстраивания стабильной правовой и институциональной системы, преодолевающей разрыв формально-правовых и неформальных антиконституционных практик, ведущих к воспроизводству авторитарной системы власти.

Приоритеты демократических конституционных реформ вполне очевидны. На этом пути необходимы: отказ от культурной замкнутости и преодоление консервативных реставрационных тенденций новейшей фазы конституционного цикла – преодоление стереотипов номинального и мнимого конституционализма в пользу реального; отказ от имитационной многопартийности и замена ее функционирующей системой политической конкуренции; отказ от партийных амбиций и замена их национальными приоритетами; движение от предельно централизованной коррупционно-бюрократической системы управления к системе ответственного правительства; переход от режима неограниченной власти главы государства к институту подконтрольного обществу национального лидерства с понятной правовой процедурой сменяемости власти, в целом – трансформация режима имперского президента в режим аутентично функционирующей смешанной формы правления.

Решение усматривается по линии создания новой публично-правовой этики, расширении социального

контроля за стабильностью стратегии реформ в длительной перспективе, профессионализации реформаторов, организации независимого прогнозирования и мониторинга реализации важнейших конституционных принципов.

9. Практические шаги и направление действий может быть обеспечено следующими мерами:

1) четкой фиксацией целей реформ в доминирующем проекте, предложенном элитой реформ: его положения целесообразно разрабатывать на профессиональном экспертном уровне (возможно, даже в закрытом режиме во избежание популизма), однако – с последующим широким общественным обсуждением итогового продукта для понимания обществом и легитимации;

2) заключением соглашения (договора) о неизменности соблюдения его базовых принципов в длительной перспективе (с возможной формальной или неформальной фиксацией условий подобного договора между партиями и общественными объединениями);

3) введение в действие процедур общественного контроля и медиации в разрешении конфликтов (неизбежно возникающих в силу разнородности социальных интересов и необходимости «расчета согласия» акторов политического процесса);

4) создание автономных от государственной власти институтов мониторинга реализации доминирующего проекта реформ (экспертные оценки эффективности реформ по ходу их реализации должны выявлять проблемные ситуации, а не выступать формой легитимации власти).

5) обеспечение преемственности элиты реформ, т.е создания ясных каналов ее формирования и мобильности состава в направлении меритократии, предсказуемость процедур смены лидерства.

Преодоление когнитивной редукции, неоднократно приводившей к подмене фундаментальных целей преобразований средствами их осуществления предполагает создание такого механизма инновационных реформ, основным элементом которого стало бы *автопрограммирование элиты на последовательное осуществление фундаментальных целей доминирующего проекта демократических реформ*.

10. Самостоятельным фактором успеха реформ является замена импровизации научным объяснением их логики, целенаправленная подготовка их плана и стратегии осуществления. В истории неоднократно возникали ситуации, когда неожиданно открывшаяся возможность реформ не реализовалась из-за неготовности элиты и общества к ним – отсутствия согласованного проекта и схемы его осуществления. Классический пример – ситуация Временного правительства после Февральской революции 1917 г., а также преобразования постсоветского периода (в период Перестройки, а затем реформ Ельцина). План реформ разрабатывался по мере их осуществления, было упущено время, а сами реформы неизбежно приобретали противоречивый и конвульсивный характер, их практической реализации не хватало общественной поддержки, а ресурс легитимности элиты реформ оказался чрезвычайно ограничен. Исправить эту ситуацию в будущем – задача демократического движения – тех общественных и интеллектуальных объединений, которые могли бы суммировать и критически переосмыслить имеющиеся предложения и выступить с подобным проектом. Эти задачи могли бы успешно выполнять различные образовательные форумы и университеты.

Мой персональный вклад в эту работу отражен в книге, которую я презентую данному собранию – «Политические сочинения. Право и власть в условиях социальных трансформаций» (М.,-Спб., 2015)[12]. В этой книге сотрудниками ИНИОН РАН были собраны мои произведения за 30 лет, отражающие логику политического и правового развития страны с начала Перестройки до современных конституционных и политических реформ. Среди ключевых тем – право и справедливость в обществах переходного типа; либеральная парадигма в политической философии и практике нового и новейшего времени; теория конституционных циклов; демократия и авторитаризм в логике переходных процессов; динамика российского политического процесса; актуальные проблемы постсоветского конституционного развития и тенденции современного политического режима. Все это – проблемы, сохраняющие актуальность в повестке будущих реформ.

Общий вывод состоит в том, что развитие страны – вопреки различным теориям консервативной политической романтики – не фатально: оно не может быть сведено к схемам некоей неизменной «цивилизационной матрицы», колеи, особой «русской системы», предопределяющей будто бы неизменность возврата к авторитарному вектору. Я утверждаю обратное: адекватная и научно обоснованная когнитивно-информационная картина мира, направленное применение стратегий и технологий преобразований способны трансформировать политическую и правовую систему России в направлении устойчивого демократического развития.

[12] Медушевский А.Н. Политические сочинения: Право и власть в условиях социальных трансформаций. М.,-Спб., Центр гуманитарных инициатив, Университетская книга, 2015.

1.2. АКСИОЛОГИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА

Шустров Дмитрий Германович, кандидат юридических наук, научный сотрудник кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

Место работы: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Аннотация: Настоящая статья посвящена исследованию сложной теоретической проблемы конституционных ценностей. На солидном теоретическом, нормативном и эмпирическом материале показывается значение аксиологического подхода в конституционном праве, выстраивается система и иерархия конституционных ценностей, а также предлагаются способы разрешения возможных коллизий между ними.

Ключевые слова: аксиология; конституция; ценности; иерархия ценностей; конституционные ценности; конфликт ценностей.

AXIOLOGY OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Shustrov Dmitry G., PhD, researcher at the Department of constitutional and municipal law, law faculty

Place of employment: Moscow state University named after M. V. Lomonosov

Abstract: The article is devoted to the study of complex theoretical problem of constitutional values. On a basis of theoretical, normative and empirical materials author shows significance of axiological approach in constitutional law, presents a system and a hierarchy of constitutional values and discuss ways to resolve possible conflicts between them.

Keywords: axiology; constitution; value; hierarchy of values; constitutional values; conflict of values.

1. АКСИОЛОГИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИИ

Существует великое множество теорий конституции, раскрывающих сущность этого явления. На протяжении более 70-ти лет в нашей стране господствовала т.н. классовая теория конституции. Конституция выражает «действительное соотношение сил в классовой борьбе», – говорил В. Ленин[1], немного видоизменив слова немецкого социалиста Ф. Лассаля[2].

Я же хочу остановиться на другом подходе к сущности конституции – аксиологическом, который можно считать одним из господствующих в современной теории конституционного права и практике конституционного правосудия.

Согласно аксиологическому подходу, Конституция «не представляет собой нейтральную в ценностном отношении систему, [напротив, она] устанавливает объективную иерархию ценностей… Эта *система ценностей* распространяется в качестве основного конституционно-правового решения на все области права; она дает импульсы и указывает перспективы развития законодательству, администрации и судопроизводству…»[3].

Конституция основывается на ценностных решениях своих создателей, а по сути отражает основные ценности общества и провозглашает их в качестве основополагающего учредительного решения народа о том, что такое «добро» и «зло», что такое «хорошо» и «плохо», а на юридическом языке что является правомерным, а что не является таковым.

Практически каждой конституционной норме, содержащейся в Конституции, корреспондирует конкретная ценность. Например, норме ст. 20 о праве на жизнь – ценность жизни, норме ст. 21 об охране достоинства личности государством – ценность человеческого достоинства, норме ст. 22 о праве на свободу и личную неприкосновенность – ценность свободы, норме ст. 38 о государственной защите материнства, детства, семьи – ценности материнства, детства, семьи и т.д.

Как видим, за каждой из перечисленных норм стоит ценность. Т.о. конституционные нормы отражают конституционные ценности и накладывают на органы власти обязательство по их уважению, воплощению и защите.

В то же самое время содержание той или иной ценности, отражённой в конституционной норме, может пониматься различным образом в зависимости от взглядов интерпретатора.

Например, ценность семьи, материнства, детства по ст. 38 Конституции РФ может интерпретироваться в традиционном или, как говорит Конституционный Суд РФ, «воспринятом от предков понимании … [как] те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа РФ … Соответственно, именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик РФ вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения … как относительно индивидуальной автономии личности, так и относительно свободы распространения информации. Поскольку одно из предназначений семьи – рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к решению вопросов демографического и социального характера в области семейных отношений в РФ лежит понимание брака как

[1] Ленин В.И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Хрестоматия по конституционному праву. Учеб. пособие. Том I: История, теория и методология конституционного права. Учение о конституции / Сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб.: Изд. дом "Алеф Пресс", 2012. С. 539-540.

[2] См.: Лассаль Ф. О сущности конституции. речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 г. // Там же. С. 433-446.

[3] Дело Люта (Lüth). Федеральный конституционный суд ФРГ (Первый Сенат). 7 BVerfGE 198 (1958) // Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. Учебное пособие. М.: URSS, КРАСАНД, 2015. С. 224-228.

союза мужчины и женщины»[4]. А может пониматься и в нетрадиционном смысле слова, как это, например, делают многие зарубежные правопорядки или Европейский Суд по правам человека[5].

Среди учёных-конституционалистов аксиологический подход имеет целую армию сторонников[6], хотя и противников у конституционной аксиологии не так уж мало. До сих пор можно слышать обильные сетования на то, что К. Шмитт когда-то назвал «тиранией ценностей»[7].

Всемирно известный германский философ права Ю. Хабермас критикует Федеральный конституционный суд за факт самопровозглашения «теории ценностей» и установление «юриспруденции ценностей». Замена «системы норм» на «систему ценностей» изменяет деонтологический ориентир юриспруденции на ориентир аксиологический и телеологический. Поэтому «всякий отождествляющий конституцию с системой ценностей недооценивает её особый правовой характер; будучи нормами права, основные права… применяются как должные правила поведения, а не как предпочитаемые блага»[8].

Нормы права существенно отличаются от ценностей, и их нельзя отождествлять:

1) нормы права обязывают своих адресатов равным образом и без каких-либо исключений соответствовать общим требованиям поведения; ценности же представляют собой разделяемые обществом предпочтения;

2) нормы права могут быть действительными или недействительными, что предполагает категорический (да/нет) характер судебного решения; ценности же говорят языком предпочтений, указывая на предпочтительность одного блага перед другим, что предполагает относительный, оценочный характер судебного решения;

3) «долженствование» норм права имеет абсолютный характер безусловного и всеобщего правила – то, что «каждый должен делать» распространяется равным образом на всех; напротив, обязательность ценностей имеет относительный характер – ценностный выбор говорит о том, что является важным для нас (для меня) в данном месте и в данное время;

4) нормы права не должны вступать в противоречие, но образовывать единый комплекс, целостную систему; ценности же конкурируют за приоритет реализации и составляют изменчивые, гибкие конфигурации.

Исходя из данного различения, поведение субъекта будет отличаться в зависимости от того на чём основываются его действия – на норме права или на ценности:

1) нормы права указывают нам на должное поведение; ценности указывают на поведение рекомендуемое;

2) нормы права указывают в качестве правильного то поведение, которое равным образом является благом для всех и связывает всех; ценности указывают в качестве правильного то поведение, которое является благом для меня (нас), которое предпочтительней;

3) нормы права регулируют отношения в интересах всех; ценности должны быть согласованы между собой и это соглашение будет выражать идентичность данного сообщества[9].

Ценности имеют относительный характер, представляя собой «чаемое благо, которого мы можем достичь в определенной степени в данных обстоятельствах и в рамках наших предпочтений». Подвижна и сама иерархия ценностей, а ценностные предпочтения имеют контекстуальный характер. Кроме того, балансировка ценностей «осуществляется либо произвольно, либо нерефлексивно, в соответствии с обычными стандартами и иерархиями»[10]. «То, что в данный момент для меня является благом не может означать, что это будет автоматически восприниматься благом для всех»[11].

Проблематика ценностей, первоначально принадлежавшая области экономики и отражавшая всякого рода материальные (вещные) блага, пробралась в конституционное право. Со второй половины XX в. аксиологический подход в конституционном праве осуществляет своё победоносное шествие по миру. Многие конституционные юрисдикции восприняли аксиологическую теорию. Современная Россия восприняла аксиологический подход с принятием в 1993 г. Конституции РФ.

2. СИСТЕМА И ИЕРАРХИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ СОГЛАСНО КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 Г.

«Всему царству ценностей, – замечал известный германский исследователь ценностей М. Шелер, – присущ особый порядок, который состоит в том, что ценности в отношениях друг к другу образуют некую «иерархию», в силу которой одна ценность оказывается «более высокой» или «более низкой», чем другая. Эта иерархия… вытекает из самой сущности ценностей…»[12].

Конституционные ценности даны конституционалисту в Конституции.20 лет назад многонациональный народ Российской Федерации принял Конституцию Российской Федерации[13], которая в ст. 2 провозгласила: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Первое предложение ст. 2 указывает высшую ценность – человека, его права и свободы.

---

[4] Абз. 2-3 п. 3 м.ч. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации [далее – КС РФ] от 23 сентября 2014 г. № 24-П // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 25 сентября 2014 г.

[5] См., напр.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 октября 2010 г. по делу "Алексеев против Российской Федерации" (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09).

[6] Назвать хотя бы имена Г. Дюрига [Art. 1 Abs. 1 // Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar / T. Maunz, G. Dürig (Hrsg.). München: Verlag C.H. Beck.] и Р. Алекси [Alexy R. A theory of constitutional rights [1986] / Transl. by J. Rivers. Oxford University Press, 2010.].

[7] См.: Schmitt C. The tyranny of values / Transl. & ed. by S. Draghici. Plutarch Press, 1996. Третье нем. изд. см.: Schmitt C. Die Tyrannei der Werte / Mit einem Nachwort von C. Schönberger und einer editorischen notiz von G. Giesler. 3., korrigierte Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 2011.

Достаточно полный обзор и критику философских (связанных с объективностью порядка ценностей), методологических (связанных с отказом от рациональной юридической судебной интерпретации и аргументации) и доктринальных (связанных с отказом от свободы в её либеральном понимании) возражений против теории ценностей см.: Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 94-110.

[8] Habermas J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1996. (Stud. in contemp. Germ. social thought) P. 256.

[9] См.: Ibid. P. 255-256.

[10] Ibid. P. 259.

[11] Ibid. P. 261.

[12] Шелер М. Формализм в этике и материальная этика ценностей [1916] // Шелер М. Избранные произведения / Пер. с нем. А.В. Денежкина, А.Н. Малинкина, А.Ф. Филлипова; под ред. А.В. Денежкина. М.: Издательство «Гнозис», 1994. С. 305.

[13] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2009. 21 января.

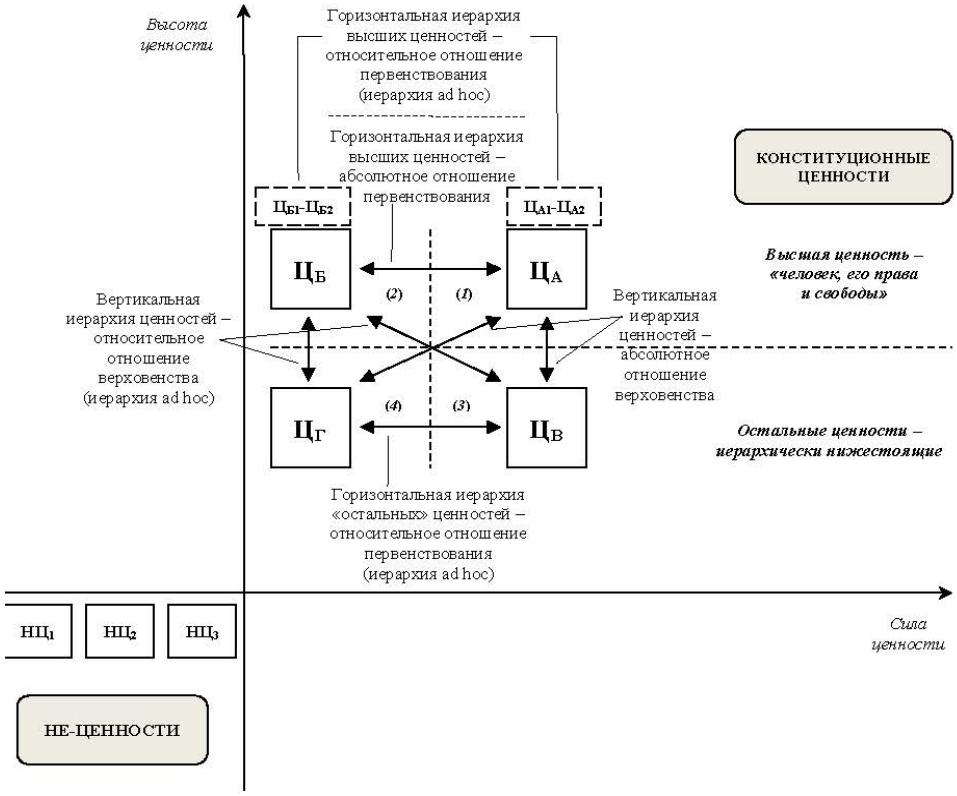

Схема 1: Система и иерархия конституционных ценностей согласно Конституции РФ 1993 г.

Провозглашение «высшего» логически подразумевает наличие «нижестоящего»[14], что означает наличие системы, причём системы иерархически организованной. Таким образом, понятие «высшая ценность» подразумевает иерархию конституционных ценностей. Помимо «высшей ценности» существуют и иные, «нижестоящие» ценности, также конституционные, но стоящие ниже в аксиологической иерархии. Конституция прямо не указывает на такие ценности.

Исходя из сказанного, Конституция РФ в ст. 2 содержит формальное основание для применения аксиологического подхода в конституционном праве и в судебной интерпретации и аргументации.

Известный германский исследователь ценностей Н. Гартман предложил многомерный подход к конструированию системы ценностей. Место каждой ценности в системе необходимо определять двумя характеристиками: «высотой» положения ценности в аксиологической иерархии и её «силой» (значимостью)[15]. Данный подход в основном применим и в исследовании конституционных ценностей.

Итак, существует два измерения конституционных ценностей:

во-первых, вертикальное измерение («в высоту»), указывающее высоту конституционной ценности и разделяющее ценности на два уровня – «высшую» и нижестоящие (иные, остальные);

во-вторых, горизонтальное измерение («в ширину»), указывающее силу конституционной ценности, её значимость, гарантию реализации, приоритет, предпочтение внутри данного уровня («на одной и той же высоте»).

Таким образом, существует два вида иерархии конституционных ценностей: вертикальная и горизонтальная[16]. Каждую ценность можно описать с точки зрения:

(1) высоты – её места в вертикальной иерархии ценностей;

(2) силы – её места в горизонтальной иерархии ценностей.

В целях упрощения, представим сказанное в виде ***схемы*** «Система и иерархия конституционных ценностей согласно Конституции РФ 1993 г.», где:

- вертикальная ось будет означать высоту ценностей, а перпендикулярная ей горизонтальная ось – их силу;
- представим четыре группы ценностей, обозначив их – **$Ц_А$**, **$Ц_Б$**, **$Ц_В$**, **$Ц_Г$**, причём две группы [**$Ц_А$**, **$Ц_Б$**] отнесём к уровню «высшей» ценности, а другие две группы [**$Ц_В$**, **$Ц_Г$**] к уровню остальных, иерархически нижестоящих ценностей;
- кроме того, специально обозначим на схеме т.н. «не-ценности» [**$НЦ_1$**, **$НЦ_2$**, **$НЦ_3$**]:

В российской конституционной аксиологии существует формальное разделение на ценность «*высшую»* и *нижестоящие* (*иные, остальные, обычные*) (ст. 2 Конституции РФ), т.е. существует конституционно-установленная вертикальная иерархия ценностей. Эта дихотомия указывает на разделение ценностей на две большие группы, уровня: *уровень высшей ценности* [**$Ц_А$–$Ц_Б$**] и *уровень остальных, иерархически нижестоящих ценностей* [**$Ц_В$–$Ц_Г$**].

[14] См., напр.: Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 4. С. 7; Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 2 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 65.

[15] Подр. см.: Гартман Н. Этика [1925] / Пер. с нем. А.Б. Глаголева; под ред. Ю.С. Медведева, Д.В. Скляднева. СПб.: Фонд Университет: Владимир Даль, 2002. С. 294-297.

[16] Ср. с «вертикальным» и «горизонтальным» балансированием: Barak A. Purposive interpretation in law / Transl. from the Hebrew by S. Bashi. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005. P. 180-181.

На каждом из двух вертикальных уровней существует своя дополнительная горизонтальная иерархия ценностей.

На уровне высшей конституционной ценности в части «прав и свобод человека» существует формальное разделение на два типа прав: абсолютные [**Ц$_А$**] и относительные (**Ц$_Б$**). Абсолютными[17] именуются права не подлежащие ограничениям ни при каких обстоятельствах. В ч. 3 ст. 56[18] Конституции РФ установлены т.н. абсолютные права и свободы, которые «не подлежат ограничению» – права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46-54. Абсолютные права являются более значимыми (сильнее) по сравнению с относительными правами, поскольку обладают большей гарантированностью, защитой – их нельзя ограничить согласно ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ. Следовательно, абсолютные права стоят выше в горизонтальной иерархии ценностей [$Ц_А > Ц_Б$].

Подобной нормы, которая бы позволяла говорить о горизонтальной иерархии между ценностями второго уровня (иерархически нижестоящих) [**Ц$_В$** и **Ц$_Г$**], Конституция РФ не содержит. Есть, правда, ч. 2 ст. 16, согласно которой никакие другие положения Конституции РФ «не могут противоречить» основам конституционного строя. Если сравнивать конституционные ценности второго уровня (иерархически нижестоящие), закреплённые в главе 1 и, соответственно, в главах 3-9, то можно сделать вывод о большей значимости (силе) ценностей, закреплённых в главе 1.

Стоит признать, что подобная интерпретация весьма уязвима, поскольку многие конституционные ценности, обозначенные в главе 1 в качестве основ конституционного строя, получают своё развитие в последующих главах Конституции РФ. Например, ценность местного самоуправления, провозглашённая в ст. 12, получает своё развитие в главе 8. Кроме того, весьма сложно вывести конкретные конституционные ценности из инструментальных норм глав 3-9.

Установление горизонтальной иерархии ценностей второго уровня (иерархически нижестоящих) главным образом должно осуществляться Конституционным Судом Российской Федерации (далее – КС РФ) в процессе разрешения конституционных споров.

Каждой конституционной ценности противостоит неценность [**НЦ**]. Не-ценности не входят в систему и иерархию конституционных ценностей, исключаются или прямо запрещаются Конституцией РФ.

3. ГОСУДАРСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

Одной из ценностей второго уровня, т.н. иных, остальных, обычных, нижестоящих в иерархии ценностей, является ценность государства[19]. Понимая конституцию как акт, отражающий систему основных ценностей, мы автоматически признаём государство одной из таковых. Конституция, аксиологизируя государство, оправдывает его существование. Оно возводится в ранг ценности конституционного строя, одной из его основ.

С одной стороны, государство – главный гарант конституционных ценностей: «признание, соблюдение и зашита… защищаемых Конституцией Российской Федерации ценностей, – обязанность государства»[20].

С другой – главный потенциальный нарушитель (ну или хотя бы ограничитель) конституционных ценностей. Так, государство может вводить ограничения основных прав и свобод (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

С третьей, государство является судьёй в споре о ценностях.

С четвёртой, государство per se есть конституционная ценность.

Последнее утверждение может показаться странным, ведь оно ведёт к эссенциализации государства, его т.н. «субстанциалистской», «абсолютистской»[21] авторитарной трактовке, известной, прежде всего, благодаря «оде государству» Г.В.Ф. Гегеля[22], согласно которой государство становится ценностью в себе и для себя, но не ценностью для человека. Есть и противоположенный подход – «инструменталистский», исходящий из того, что государство никакая не ценность per se, но инструмент, средство, обслуживающее человека, делающее его жизнь безопасной и удобной.

Конституция РФ прямо не закрепляет государство своей ценностью. Также и КС РФ прямо не указывает на государство как одну из конституционных ценностей, хотя и называет среди ценностей «суверенитет и государственную целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства»[23], «экономическую безопасность Российского государства»[24]. Все

[17] Подр. об абсолютных и относительных правах см.: Gewirth A. Are there any absolute rights? // The Philosophical Quarterly. 1981. Vol. 31. № 122. P. 1-16; Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 262-264 (отрицание наличия каких-либо абсолютных прав вообще); Barak A. Proportionality. Constitutional rights and their limitations. Cambridge University Press, 2012. (Cambridge Studies in Constitutional Law (Vol. 2)) P. 27-37, 493-496.; Варламова Н. Классификация прав человека: подходы к проблеме // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 155-156 и др.

[18] Исходя из места ч.3 в структуре ст.56 можно сделать вывод, что положение ч.3 ст.56 Конституции РФ реализуется исключительно в условиях чрезвычайного положения, однако практика КС РФ свидетельствует об обратном, – о возможности их применении и в обычных условиях мирного времени [См., напр.: абз.3 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764; абз.3 п.4 мотив. ч. Постановления КС РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1768; абз.1 п.6 мотив. ч. Постановления КС РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890; абз.1 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 27 июня 2000 г. № 11-П // СЗ РФ. 2000. № 27. Ст. 2882; абз.2 п.2 мотив. ч. Постановления КС РФ от 27 февраля 2009 г. № 4-П // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1367; абз.2,3 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1770; абз.3 п.4.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 21 апреля 2010 г. № 10-П // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2357; абз.1 п.4 мотив. ч. Постановления КС РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246; абз.2 п.2 мотив. ч. Постановления КС РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч.II). Ст. 4698 и др.].

[19] Подр. см.: Шустров Д.Г. Приручённый Левиафан: Государство как объект конституционно-правового регулирования. Монография. СПб.: Изд. Дом «Алеф Пресс», 2014.

[20] Абз.2 п.2 мотив. части Определения Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2010 г. № 1554-О-О // СПС «Гарант» (Докум. офиц. опубл. не был); абз.1 п.2.1 мотив. части Определения КС РФ от 19 февраля 2009 г. № 137-О-О // СПС «Гарант» (Докум. офиц. опубл. не был).

[21] Маритен Ж. Человек и государство [1951] / Пер. с англ. Т. Лифинцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 22.

[22] См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права / Пер. с нем. Б.Г. Столпнера; вступ. ст. В.С. Соловьёва; примеч. В.С. Нерсесянца. М.: Мир книги, Литература, 2007. (Серия «Великие мыслители»). С. 319-442.

[23] Абз.1 п.2 мотив. части Постановления КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497; Абз.1 п.2.1 мотив. части Определения КС РФ от 19 февраля 2009 г. № 137-О-О.

[24] Абз.5 п.2.2 мотив. части Постановления КС РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3237; абз.1 п.2.4 мотив. части Определения КС РФ от 8 февраля 2011 г. № 191-О-О // СПС «Гарант» (Докум. офиц. опубл. не был).

эти ценности суть аспекты одной, взятой в аксиологическом единстве ценности – государства.

Кроме того, с точки зрения КС РФ, указание на конституционно защищаемые ценности есть в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ – это «основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства», которые Суд должен учитывать при определении возможности и характера ограничений прав и свобод человека и гражданина, эти ограничения должны обусловливаться необходимостью защиты указанных конституционно значимых ценностей[25].

Одной из основ конституционного строя РФ является «Российская Федерация – Россия» как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Среди основ конституционного строя, так или иначе связанных с государством, но в тоже время являющихся самостоятельными основами, КС РФ указывает: (а) «суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию»[26]; (б) «суверенную государственность России, целостность и неприкосновенность ее территории»[27]; (в) «государственную целостность»[28]; (г) «единство и территориальная целостность Российской Федерации, федерализм, осуществление государственной власти на основе принципа разделения властей»[29]; (д) «разделение властей»[30] и др.

Систематическое толкование указанных положений, позволяет нам сделать вывод о том, что государство – конституционно защищаемая (конституционная) ценность.

4. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННЫМИ ЦЕННОСТЯМИ ВНУТРИ АКСИОЛОГИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Конституционные ценности не изолированы друг от друга, но составляют систему. Отношения между ценностями внутри системы могут принимать различные виды: сосуществование, соподчинённость, противоречие, несовместимость, антиномия и т.д.

Анализируя отношения между конституционными ценностями, мы выносим оценочные суждения и принимаем оценочные решения [value-judgments] – решения о ценности[31]. Принимаем мы это решение на основе предпочтения. «То, что некая ценность является «более высокой» (или «более сильной», добавим мы – *Д.Ш.*), чем другая, постигается в особом акте познания ценностей, который называется предпочтением»[32].

Ценности могут сосуществовать или соподчиняться, когда они не исключают друг друга и могут быть реализованы одновременно. Но, ценности могут вступать в конфликт, противоречить друг другу, и тогда необходимо решить вопрос о приоритете, предпочтении. ««Кто должен выбирать, тот вынужден страдать», гласит народная мудрость; выражаясь аксиологически, это значит: два совершенно разных блага вполне могут быть одинаково ценными»[33].

Основы отношений между высшими ценностями (высшей ценностью) и низшими ценностями могут быть представлены тремя подходами, «законами»[34]:

Во-первых, законом обусловленности низших ценностей высшими (М. Шелер), который предполагает т.н. фундирование сверху, «низшие ценности могут правомерно существовать только постольку, поскольку существуют высшие ценности, с которыми они соотнесены и в которых они находят свой смысл», т.е. низшие ценности обусловлены высшими ценностями как своими целями.

Во-вторых, законом обусловленности высших ценностей низшими, который предполагает т.н. фундирование снизу, когда высшие ценности нуждаются в существовании низших ценностей, последние служат первым, гарантируют их.

В-третьих, законом автономии высших и низших ценностей, который предполагает, что все ценности имеют «абсолютное для-себя-бытие», самодостаточны, независимы и не обусловливают друг друга.

Какой же подход воспринят российской конституционной аксиологией? Второе предложение ст. 2 Конституции РФ возлагает на государство [как ценность] обязанность признавать, соблюдать и защищать высшую ценность – человека, его права и свободы. В этом заключается инструментальный характер государства, его обязанность и высшая цель, подчинённая высшей ценности.

С другой стороны, норме о «высшей конституционной ценности» (ст. 2) предшествует учредительная норма о «государстве», его характере (ст. 1). Высшая ценность может быть надёжно защищена лишь в рамках государственной формы политического бытия народа – государстве; правда, там же, – в государстве, она может и грубо нарушаться.

Преамбула [Европейской] Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.[35] содержит утверждение о том, что соблюдение основных свобод наилучшим образом обеспечивается подлинно демократическим политическим режимом.

---

[25] Абз.2 п.2 мотив. части Определения КС РФ от 4 декабря 2003 г. № 456-О // Вестн. КС РФ. 2004. № 3; абз.2 п.2 мотив. части Постановления КС РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3988.

[26] Абз.1 п.2.1. мотив. части Постановления КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; абз.4 п.2.1. мотив. части Определения КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

[27] Абз.1 п.2 мотив. части Постановления КС РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

[28] Абз.6 и 7 п.2 мотив. части Постановления КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

[29] Абз.4 п.3 мотив. части Постановления КС РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

[30] Абз.2 п.3 мотив. части Постановления КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409; абз.1 п.3 мотив. части Постановление КС РФ от 28 ноября 1996 г. № 19-П // СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5679; абз.2 п.2 мотив. части Постановления КС РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626; абз.1 п.2 мотив. части Определения КС РФ от 6 декабря 2001 г. № 297-О // СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 893; абз.1 п.3 мотив. части Постановления КС РФ от 27 января 2004 г. № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

[31] Оценочные решения могут быть трёх видов: 1) классификационными, когда мы утверждаем, что нечто имеет положительную, отрицательную или нейтральную ценность (хорошо, плохо, безразлично); 2) сравнительными, позволяющими указать дифференцированное предпочтение, когда мы утверждаем, что из двух благ одно является более ценным (лучше) нежели другое, или они равноценны; 3) метрическими (эквивалентными), когда мы утверждаем, что нечто имеет конкретную (числовую) ценность [Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 89.].

[32] Шелер М. Формализм в этике и материальная этика ценностей. С. 305.

[33] Гартман Н. Этика. С. 295.

[34] См.: Там же. С. 277-280.

[35] Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. С изм. от 13 мая 2004. Вместе с «Протоколом [№ 1]», подписанным в г. Париже 20 марта 1952 г., «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней», подписанный в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г., «Протоколом № 7», подписанный в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Демократия, согласно практике Европейского Суда по правам человека, «представляет собой основную черту европейского публичного порядка». Единственной формой способной оправдать необходимое вмешательство в одно из прав, предусмотренных статьями Конвенции, является форма, которая может ссылаться на демократическое общество, демократия выступает «исключительной политической моделью, предусмотренной Конвенцией, и, стало быть, единственной, которая совместима с ней»[36].

Из этого можно сделать ряд выводов: (1) для обеспечения прав и свобод необходимо государство, правда, оно одновременно выступает и их нарушителем; (2) форма такого государства, которое будет обеспечивать права и свободы, должна быть необходимо демократической; (3) только демократия как политический режим государства может оправдать вмешательство в закреплённые Конвенцией права.

5. ШЕСТЬ ФОРМАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ (ПРАВИЛ) ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ПРЕДПОЧТЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Выделим шесть формально возможных ситуаций конфликта конституционных ценностей, подразделив их на две группы: 1) вертикальный конфликт и вертикальная иерархия конституционных ценностей; 2) горизонтальный конфликт и горизонтальная иерархия конституционных ценностей.

Сообразно этому сформулируем *формальные законы (правила)*[37] *принятия решений о предпочтении конституционных ценностей*, представляющие собой аксиологические законы (правила) соотношения ценностей внутри российской аксиологической системы и разрешения конфликтов между ценностями.

А. Вертикальный конфликт и вертикальная иерархия конституционных ценностей

Казалось бы, с *сугубо* формальной точки зрения, исход потенциального вертикального конфликта между конкретной ценностью из группы «высшей» [$Ц_А$–$Ц_Б$] и одной из обычных, нижестоящих ценностей [$Ц_В$–$Ц_Г$] заранее предрешён исходя из принципа верховенства в пользу высшей ценности, её приоритета (приоритет a priori), ибо конфликтующие ценности не суть равновелики:

$$Ц_А – Ц_Б > Ц_В – Ц_Г.$$

Это безусловное, *абсолютное отношение верховенства ценностей*, их вертикальная иерархия, ибо отражает *конституционно определённый абсолютный вес высшей ценности* – человека, его прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ). Указанная дихотомия имеет сугубо *внешний*, вертикальный, квалификационный характер, необходима для первичного различения ценностей высшей и остальных, для разрешения *вертикального конфликта ценностей*, коллизии между ценностями двух уровней. Однако в случае вертикального конфликта ценностей необходимо различать две ситуации.

(1) Ситуация конфликта высшей ценности, относящейся к ряду абсолютных прав и обладающей наибольшей силой на данном уровне [$Ц_А$] и одной из ценностей второго уровня – нижестоящей в аксиологической иерархии [$Ц_В$–$Ц_Г$]. Ценность, относящаяся к ряду абсолютных прав, обладает верховенством в вертикальной иерархии конституционных ценностей, поскольку ограничение этих прав «ни при каких обстоятельствах не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией Российской Федерации целей»[38]. В соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, эти права (и провозглашённые ими ценности) не подпадают под ограничения, устанавливаемые согласно ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ.

Например, ситуация конфликта между ценностью достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ) или неприкосновенности частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ) [$Ц_А$] и ценностями нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) [$Ц_В$–$Ц_Г$].

Исход данного конфликта заранее предрешён Конституцией РФ и поэтому конфликт разрешается на основе абсолютного отношения верховенства (приоритета a priori) ценности абсолютных прав над всеми иными конституционными ценностями, в пользу ценности неприкосновенности частной жизни:

$$Ц_А > Ц_В – Ц_Г.$$

Это **закон вертикальной иерархии ценностей, абсолютного отношения верховенства** [***См. выше схему 1***].

(2) Ситуация конфликта высшей ценности, относящейся к ряду относительных прав [$Ц_Б$] и одной из ценностей второго уровня – нижестоящей в аксиологической иерархии [$Ц_В$–$Ц_Г$]. Относительные права могут быть ограничены в соответствии с ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ.

Например, ситуация конфликта между ценностью участия в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) и ценностями нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) [$Ц_В$–$Ц_Г$].

Исход данного конфликта заранее не предрешён Конституцией РФ и поэтому конфликт должен быть разрешён на основе относительного отношения верховенства, когда суд с учётом конкретных обстоятельств дела определяет относительный вес ценностей и устанавливает иерархию ad hoc, разрешая коллизию в пользу той *или* иной ценности[39]:

$$Ц_Б \geq Ц_В – Ц_Г \text{ или } Ц_Б \leq Ц_В – Ц_Г.$$

Это **правило вертикальной иерархии ценностей, относительного отношения верховенства (иерархия ad hoc)** [***См. выше схему 1***].

Б. Горизонтальный конфликт и горизонтальная иерархия конституционных ценностей

Противоречить, конфликтовать могут не только ценности, относящиеся к двум указанным вертикальным иерархическим группам (вертикальный конфликт), коллизии могут произойти и внутри каждой из этих групп (горизонтальный конфликт).

Так, одно из прав-ценностей внутри первой группы

[36] См.: де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 35-36.

[37] Законы и правила различаются нами с точки зрения окончательности предоставляемого ответа на вопрос о предпочтении той или иной конституционной ценности. Законы отражают заранее предрешённый Конституцией РФ исход конфликта ценностей и, тем самым, абсолютное отношение верховенства (первенствования) ценностей. Правила отражают отсутствие конституционного предрешения исхода конфликта, предоставляя суду возможность разрешить конфликт на основе относительного отношения верховенства (первенствования), когда суд с учётом конкретных обстоятельств дела определяет относительный вес ценностей и устанавливает иерархию ad hoc, разрешая коллизию в пользу той или иной ценности.

[38] Абз.2 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 29 апреля 1998 г. № 13-П // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2142.

[39] Ср. с «принципиальным» и «ad hoc» балансированием: Barak A. Purposive interpretation in law. P. 179-180.

«высшей ценности» может вступить в противоречие с другим правом-ценностью данной группы. В данной ситуации необходимо различать три ситуации:

(3) Ситуация конфликта ценности абсолютного права и ценности относительного права; например, ценности достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ) [$Ц_А$] и ценности свободы слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ) [$Ц_Б$]. Ценность, относящаяся к ряду абсолютных прав, обладает первенствованием в горизонтальной иерархии конституционных ценностей в отношении ценности, относящейся к ряду относительных прав. В соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, абсолютные права (и провозглашённые ими ценности) не подпадают под ограничения, устанавливаемые согласно ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, обладая приоритетом.

Исход данного конфликта заранее предрешён Конституцией РФ и поэтому конфликт разрешается на основе абсолютного отношения первенствования (приоритета a priori) абсолютных прав над относительными в пользу ценности достоинства личности:

$$Ц_А > Ц_Б.$$

Это ситуация горизонтальной иерархии, горизонтального первенствования, когда внутри данной аксиологической группы существует своя градация ценностей, имеются ценности, полагаемые более значимыми (сильными), чем другие – **закон горизонтальной иерархии высших ценностей, абсолютного отношения первенствования** [***См. выше схему 1***].

(4) Ситуация конфликта двух ценностей абсолютных прав; например, ценности достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ) [$Ц_{А1}$] и ценности религиозной свободы (ст. 28) [$Ц_{А2}$]. С формальной точки зрения обе ценности абсолютных прав имеют равную защиту и равный вес:

$$Ц_{А1} = Ц_{А2}.$$

В данном случае исход конфликта заранее не предрешён Конституцией РФ и поэтому конфликт должен быть разрешён на основе относительного отношения первенствования, когда суд с учётом конкретных обстоятельств дела определяет относительный вес ценностей и устанавливает иерархию ad hoc, разрешая коллизию в пользу той *или* иной ценности:

$$Ц_{А1} \geq Ц_{А2} \text{ или } Ц_{А1} \leq Ц_{А2}.$$

Это **правило горизонтальной иерархии высших ценностей (абсолютных прав), относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc)** [***См. выше схему 1***].

(5) Ситуация конфликта двух ценностей относительных прав; например, ценности свободного передвижения (ст. 27 Конституции РФ) [$Ц_{Б1}$] и ценности мирных массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ) [$Ц_{Б2}$]. С формальной точки зрения обе ценности относительных прав имеют равную защиту и равный вес:

$$Ц_{Б1} = Ц_{Б2}$$

В данном случае исход конфликта заранее не предрешён Конституцией РФ и поэтому конфликт должен быть разрешён на основе относительного отношения первенствования, когда суд с учётом конкретных обстоятельств дела определяет относительный вес ценностей и устанавливает иерархию ad hoc, разрешая коллизию в пользу той *или* иной ценности:

$$Ц_{Б1} \geq Ц_{Б2} \text{ или } Ц_{Б1} \leq Ц_{Б2}.$$

Это **правило горизонтальной иерархии высших ценностей (относительных прав), относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc)** [***См. выше схему 1***].

Точно так же каждая ценность внутри второй группы ценностей (иерархически нижестоящих) может вступить в конфликт с другой ценностью данной группы.

Например, **(6)** ценность правового государства (ст. 1 Конституции РФ) [$Ц_В$] и ценность социального государства (ст. 1 Конституции РФ) [$Ц_Г$]. С формальной точки зрения обе ценности имеют равную защиту и равный вес:

$$Ц_В = Ц_Г.$$

В данном случае исход конфликта заранее не предрешён Конституцией РФ и поэтому должен быть разрешён на основе относительного отношения первенствования, когда суд с учётом конкретных обстоятельств дела определяет относительный вес ценностей и устанавливает иерархию ad hoc, разрешая коллизию в пользу той *или* иной ценности:

$$Ц_В \geq Ц_Г \text{ или } Ц_В \leq Ц_Г.$$

Это **правило горизонтальной иерархии «остальных» ценностей, относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc)** [***См. выше схему 1***].

Таким образом, существует **шесть формальных (абстрактных) законов (правил) принятия решений о предпочтении конституционных ценностей**:

1) закон вертикальной иерархии ценностей, абсолютного отношения верховенства;

2) правило вертикальной иерархии ценностей, относительного отношения верховенства (иерархия ad hoc);

3) закон горизонтальной иерархии высших ценностей, абсолютного отношения первенствования;

4) правило горизонтальной иерархии высших ценностей (абсолютных прав), относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc);

5) правило горизонтальной иерархии высших ценностей (относительных прав), относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc);

6) правило горизонтальной иерархии «остальных» ценностей, относительного отношения первенствования (иерархия ad hoc).

В. Конституционные ценности и не-ценности

Отношение конституционной ценности и не-ценности имеет логическую форму противоречия (контрадикторности), когда одно является отрицанием другого.

Изобразим в виде ***схемы***[40] отношения между двумя конституционными ценностями [$Ц_1$ и $Ц_2$] и двумя не-ценностями [$НЦ_1$ и $НЦ_2$]:

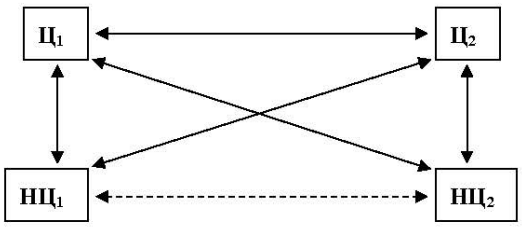

Схема 2: Отношения между конституционными ценностями и не-ценностями

Так, ценности свободы (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) противостоит не-ценность несвободы, ценности равенства (ст. 19 Конституции РФ) противостоит не-ценность неравенства, ценности плюрализма, идеологического и политического многообразия, многопартийности (ст. 13 Конституции РФ) противостоит не-ценность монизма, идеологического и политического однообразия, однопартийности, ценности демократии (ст. 1, 3 Конституции РФ) противостоит не-ценность

[40] Ср.: Гартман Н. Этика. С. 505-508.

недемократии, ценности правового государства (ст. 1, 15 Конституции РФ) противостоит не-ценность неправового государства, ценности разделения государственной власти и самостоятельности органов (ст. 10 Конституции РФ) противостоит прямо запрещённая ч. 4 ст. 3 Конституции РФ не-ценность «захвата власти или присвоения властных полномочий» и т.д.

Не-ценности запрещаются, исключаются Конституцией РФ за счёт провозглашения конституционных ценностей или за счёт прямого запрета не-ценностей. Никакого конфликта, коллизии между ними быть не может, а существует прямое конституционное предпочтение ценности:

Ц > НЦ.

Точно так же никакого конституционного значения не имеют отношения между одной не-ценностью [**НЦ$_1$**] и другой не-ценностью [**НЦ$_2$**], поскольку обе запрещены Конституцией РФ.

Конфликт, коллизия, спор о приоритете реализации, возможен лишь при противоположности (контрарности) двух ценностей, поскольку «конфликт имеет форму не логически-контрадикторной альтернативы, но всегда форму контрарной противоположности»[41].

6. ФОРМАЛЬНАЯ И РЕАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ АКСИОЛОГИЯ: СООТНОШЕНИЕ АБСТРАКТНОГО И КОНКРЕТНОГО ВЕСА ЦЕННОСТЕЙ

Всё вышеизложенное относительно вертикальной и горизонтальной иерархии ценностей относится к т.н. абстрактному весу ценностей. *Абстрактный вес ценности* – вес, который одна ценность имеет в отношении других ценностей, *вне* зависимости от обстоятельств конкретного дела[42]. Следовательно, речь идёт о таком соотношении ценностей, которое закреплено в Конституции, существует формально, без учёта реальной ситуации. Это *формальная (абстрактная) конституционная аксиология*.

От абстрактного веса следует отличать *конкретный вес ценности* – вес, который одна ценность имеет в отношении других ценностей, *в* зависимости от обстоятельств конкретного дела. Следовательно, речь идёт о таком соотношении ценностей, которое складывается на практике, в реальной ситуации. Это *реальная (конкретная) конституционная аксиология*.

Конституционным основанием для определения конкретного веса ценностей в российской аксиологической системе служит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, позволяющая ограничивать федеральным законом права и свободы человека и гражданина в целях защиты других конституционных ценностей.

Наличие у ценности не только абстрактного, но и конкретного веса следует из особого понимания того, что представляет собой конституционная ценность, или норма права, которая провозглашает эту ценность.

Автор данного различения Р. Алекси отождествляет конституционные ценности и конституционные принципы[43]. Конституционные ценности, как и конституционные принципы, являются «требованиями оптимизации», т.е. «являются нормами, которые требуют, чтобы нечто было реализовано настолько, насколько это возможно с учётом фактических и юридических возможностей». Принципы, как и ценности, отличаются от т.н. правил (требующих точно определенного поведения) тем, что их можно реализовать в той или иной степени в тех или иных обстоятельствах[44].

«Если абстрактный вес вступающих в коллизию принципов равный, его можно не учитывать в процессе взвешивания»[45]. Если абстрактный вес вступающих в коллизию ценностей различается, его необходимо учитывать в процессе взвешивания. Применительно к последнему случаю Р. Алекси различает три гипотетические ситуации:

Во-первых, когда абстрактные веса ценностей различны, тогда как конкретные веса ценностей равны (т.е. равны степень ограничения одной ценности и степень защиты другой ценности в конкретных обстоятельствах дела). Следовательно, в данной ситуации всё зависит от абстрактных весов ценностей.

Во-вторых, когда абстрактные веса ценностей равны, тогда как конкретные веса ценностей различны (т.е. различны степень ограничения одной ценности и степень защиты другой ценности в конкретных обстоятельствах дела). Следовательно, в данной ситуации всё зависит от конкретных весов ценностей, соотношения степени ограничения одной ценности и степени защиты другой ценности в конкретных обстоятельствах дела.

В-третьих, когда различны как абстрактные веса ценностей, так и конкретные веса ценностей. Следовательно, в данной ситуации учитываются как абстрактные веса ценностей, так и конкретные веса ценностей[46].

Ещё возможна гипотетическая четвёртая ситуация, когда равны как абстрактные веса ценностей, так и конкретные веса ценностей. Эта ситуация патовая и не может привести к конкретному решению. Она означает либо отсутствие конфликта и возможность одновременной реализации двух ценностей, либо патологическую невозможность разрешения конфликта.

7. ОТКРЫТОСТЬ КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 Г. ВНЕШНИМ ПО ОТНОШЕНИЮ К НЕЙ ЦЕННОСТЯМ И ПРЕДЕЛЫ ТАКОЙ ОТКРЫТОСТИ

Конституционные ценности, содержащиеся в Конституции РФ 1993 г., составляют конституционную идентичность российского народа и его государства. Это своего рода их «конституционный код» или «credo», «символ веры».

Тем не менее, многонациональный народ РФ, «сознавая себя частью мирового сообщества» (Преамбула), провозгласил открытость учреждённого Конституцией РФ 1993 г. правопорядка ценностям, содержащимся в источниках международного права, что выразилось в ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 46 и ст. 79 Конституции РФ.

А это означает, что гражданин обладает правами и свободами не только согласно Конституции РФ, но и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, вправе защищать свои права и свободы с отсылкой к ценностям, содержащимся в источниках международного права, обращаться в международные институты за защитой своих прав, а государство вправе участвовать в международных

[41] Там же. С. 293.

[42] См.: Алекси Р. Формула веса // Российский ежегодник теории права. 2010. № 3. С. 215.

[43] «В основном принципы и ценности имеют одинаковую концептуальную структуру, – полагает Р. Алекси, – за тем лишь исключением, что первые действуют в деонтологической сфере (сфере должного), а вторые в аксиологической сфере (сфере предпочитаемого). Это означает, что проблематика теории, понимающей конституционные права как ценности, одинаково распространяются на теорию, понимающую конституционные права как принципы» [Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 93.].

[44] См.: Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 47-48 ff.; Алекси Р. Формула веса. С. 208-209.

[45] Алекси Р. Формула веса. С. 215.

[46] См.: Там же. С. 224.

объединениях и даже передавать им часть своих полномочий. Так, внешние по отношению к Конституции РФ 1993 г. ценности, через источники международного права, а также их интерпретацию международными контрольными институтами, попадают в российский правопорядок.

Существуют ли пределы такой ценностной открытости?

Да, такие пределы существуют и предопределены оговоркой ст. 79 Конституции РФ о том, что Россия «может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя».

Именно запрет ухудшения правового положения личности, а также запрет подрыва основ конституционного строя являются пределом ценностной открытости Конституции РФ 1993 г.[47]

8. ГОСУДАРСТВО VS. ЛИЧНОСТЬ: КОНФЛИКТ КОНСТИТУЦИОННО ЗНАЧИМЫХ ЦЕННОСТЕЙ ИЛИ ИХ БАЛАНС?

Согласно Конституции РФ, права и свободы человека, будучи высшей ценностью (ст. 2), могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей, среди которых есть и государство в его данной конкретной форме (демократическое федеративное правовое с республиканской формой правления … государство – глава 1) как одна из основ конституционного строя, а значит, и конституционно значимая ценность (ч. 3 ст. 55).

Представим гипотетическую ситуацию: происходит конфликт двух конституционных ценностей – высшей ценности, т.е. права или свободы человека и гражданина и иной, нижестоящей в аксиологической иерархии, например, государства, реально представленный конфликтом конкретного права или свободы (и провозглашённой ими ценностью) и определённым аспектом взятой в аксиологическом единстве ценности государства, например, его суверенитета, целостности, безопасности и т.п.

Казалось бы, с формально-логической точки зрения, *конфликт* a priori должен быть разрешён в пользу высшей ценности, тем более что само государство несёт служебную, инструментальную функцию по отношению к человеку, его правам и свободам, обязано их признавать, соблюдать и защищать (ст. 2 Конституции РФ), а ч. 3 ст. 55 Конституции РФ не может противоречить основам конституционного строя РФ (ст. 16 Конституции РФ)[48]. Но, возникают ситуации, когда существующая априорная аксиологическая иерархия оказывается *«неуместной»*.

В государстве как форме политического бытия народа, с необходимостью встаёт проблема гармонизации, баланса интересов личности, общества и государства, индивидуального и коллективного, власти и свободы, сочетание свободы и ответственности личности[49]. Как сделать так, чтобы осуществление прав и свобод личности не нарушало прав и свобод других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ)? Вопрос, которым задавались ещё авторы французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (ст. 4). Так возникает вопрос об ограничениях прав и свобод человека и гражданина[50].

Ограничения конституционны в той мере, в какой они необходимы и соразмерны конституционно признаваемым целям таких ограничений, отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей. Они не должны иметь обратной силы, не должны посягать на само существо того или иного права, т.е. не должны ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм, и приводить к утрате реального содержания данного права или свободы[51].

В процессе ограничений основных прав и свобод са-

[47] См.: Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 17 июля 2015 г.

[48] Противоположенную интерпретацию указанных положений см.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 196. В.И. Крусс полагает, что «гипотетическая оппозиция человека, общества и государства на ценностном уровне снимается уже в силу акта народного конституирования. Его аксиологические следствия исключают надобность в каком-либо – скрытом или акцентированном – противопоставлении базисных конституционных характеристик государства и общества и отношений, связующих человека (личность), гражданское общество и государство». Осуществив акт конституирования, многонациональный народ РФ, утвердив права и свободы человека и незыблемость демократической основы государства, провозгласил «ценностную однородность структуры своей жизнедеятельности». Здравый смысл подсказывает автору, что сбалансированный конституционный порядок возможен лишь там, где права не противопоставляются общенародным ценностям, а научная честность позволяет автору утверждать, что для духовно развитого человека правопользование исключает противопоставление индивидуального и коллективного [Там же. С. 192, 202.].

[49] Подр. см.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учеб. пособие / Отв. ред. Н.А. Богданова. М.: Изд-во МГУ, Издательская группа ИНФРА • М – НОРМА, 1997. С. 237-249; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 11-25, 174, 228-229; его же. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. С. 40-61; Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 16-38, 227-231 и др.

[50] Р. Дворкин, рассуждая о границах прав, выделяет два подхода к их оправданию, две модели. В рамках первой модели равновесие устанавливается между правами индивида и требованиями общества в целом. Если государство ущемляет какое-либо право (например, давая праву на свободу слова более узкое определение, чем того требует справедливость), то оно поступает несправедливо по отношению к индивиду. Если государство «раздувает» какое-то право (давая ему более широкое определение, чем того требует справедливость), то оно лишает общество какого-либо общего блага, обходиться без которого у общества нет никаких оснований, например, лишает его безопасности на улицах. Итак, ошибка как в ту, так и в другую сторону одинаково серьезна. Задача правительства – придерживаться середины и уравновешивать общее благо и права личности, воздавая должное и тому и другому.

Согласно второй модели, правительство может ограничивать право только тогда, когда имеется некоторая вынуждающая к этому причина, не противоречащая предположениям, на которых должно основываться это право в исходных случаях. Не может служить основанием для ограничения однажды дарованного права тот факт, что, расширяя область применения этого права, общество заплатит дополнительную цену. Доказать же, что данную конкретную цену не стоит платить, не отменяя при этом первоначального признания соответствующего права можно трояким образом: а) доказать, что ценности, которые защищает исходное право, на самом деле не затронуты в рассматриваемом пограничном случае или же затронуты лишь в смягченном виде; б) доказать, что, если определить данное право таким образом, чтобы оно охватывало и рассматриваемый пограничный случай, то окажется ущемленным какое-то конкурирующее право в сильном смысле; в) доказать, что при таком определении рассматриваемого права цена для общества не просто возросла бы, но достигла бы размеров, настолько превосходящих цену, уплаченную за исходное право, что это оправдывает в данном случае возможное посягательство на достоинство или равенство [См.: Дворкин Р. О правах всерьез [1977]. М.: РОССПЭН, 2004. С. 269-278].

[51] Абз.4 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

мо право не исчезает, не отменяется, не умаляется[52], ибо не затрагивается его ядро, существо, основное содержание, принцип данного права, но право получает границы своей реализации – ограничивается. Используемые при введении ограничений меры не должны быть чрезмерными, а только необходимыми и строго обусловленными целями таких ограничений. Смысл ограничения состоит в гармонизации индивидуальных и коллективных интересов.

С точки зрения КС РФ, при введении ограничений не может возникать *конфликт*[53] ценностей, но государство должно обеспечивать *баланс* конституционно защищаемых ценностей и интересов[54]. Само конституционное регулирование ограничений основных прав и свобод необходимо рассматривать не как нарушение ст. 2 Конституции РФ, но как «гарантию от произвольных ограничений прав и свобод человека и гражданина»[55].

КС РФ, всячески избегая говорить о *конфликте* ценностей, ведёт речь об их *балансе*. Баланс конституционных ценностей – определённое их соотношение, поиск которого предполагает «взвешивание вступивших в противоречие (конфликт) в рамках конституционно-правового спора конституционных ценностей и определение сообразно их конституционному весу соотношения, которым и обусловливается содержание правового регулирования конкретной сферы общественных отношений. При этом каждая из конституционных ценностей, между которыми возникла коллизия, должна быть сохранена в рамках существующего конституционно-правового противоречия, которое не обязательно должно преодолеваться путем устранения данного противоречия»[56]. Следовательно, каждая из ценностей должна быть сохранена, признанна, а их соотношение сбалансировано, уравновешено. «Важнейшей задачей при реализации Конституции является поддержание баланса и соразмерности конституционно защищаемых ценностей, целей и интересов. При этом недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности», – предупреждает В.Д. Зорькин, признавая, что «конституционные ценности образуют системное единство и находятся в определенном иерархическом соподчинении», тем более именно через призму конституционных ценностей строятся отношения человека, его прав и свобод и государства. В недемократических обществах государство – все, а личность – ничто. В демократических обществах, не человек – для государства, а государство – для человека[57].

Можно сделать вывод, что применительно к нашей гипотетической ситуации, – конфликту между высшей ценностью – «человеком, его правами и свободами» и иной, нижестоящей в аксиологической иерархии, ценностью – государством, – любой баланс конституционно значимых ценностей будет скрывать за собой как раз разрешение конфликта в пользу государства.

В своей практике Суд использует свой «излюбленный прием «нахождения баланса» частных и публичных интересов, который вопреки критерию статьи 2 Конституции… всегда почему-то приводит к предпочтению именно публично-государственных мотивов»[58], справедливо негодовал Судья КС РФ (ныне в отставке) А.Л. Кононов, а «формула о балансе частных и публичных интересов… искажает шкалу конституционных ценностей, поскольку баланс предполагает нивелирование, уравновешивание, равнозначность интересов отдельной личности и государства, что заведомо ставит личность в подчиненное и незащищенное положение, деформирует само понятие правового государства. Конституция говорит не о балансе, а о предпочтении гуманитарных ценностей»[59].

Формальная конституционная аксиология не всегда может противостать реальным жизненным обстоятельствам, ценность высшая предаётся во имя порядка её «обеспечивающего» и во имя множества таких же высших ценностей, которые испытывают нужду в данном порядке, а данный порядок – государство – является «общим благом всех граждан».

9. MAXIMA UNITAS DESTRUIT CIVITATEM

«Доведённый до абсурда индивидуализм губителен для государства» – полагали древние. «Признание человека высшей ценностью не должно абсолютизироваться, восприниматься таким образом, что ради блага одного индивида можно пожертвовать общим благом»[60], – подтверждают наши современники. Некоторые Конституции даже прямо закрепляют принцип, согласно которому «социальный интерес преобладает над частным» (как сказано, например, в ст. 44 Конституции Гватемалы 1985 г.).

Можно занять и абсолютно чистую нейтральную примирительную позицию, закрепив общую клаузулу об обоюдном ограничении, установлении пределов как для власти, так и для свободы. Действовать-де надо на основе диалектического закона единства и борьбы противоположностей, не противопоставляя ценности свободы и власти, но полагая их взаимосвязанными, устанавливая их границы, пределы, ибо не должно быть ни абсолютной власти, ни абсолютной ды[61]. Возможность ограничения свободы личности, установления её пределов государством прямо пропорциональна исполнению последним конституционных требований к введению таких ограничений. Эти

[52] Обстоятельный анализ понятийных особенностей «отмены», «умаления» и «ограничений» прав и свобод см.: Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 55 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. С. 490-496; Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. С. 225-237.

[53] Хотя в Постановлении от 24 ноября 2004 г. № 17-П [СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.] КС РФ признал, что «конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие (курсив мой – Д.Ш.), поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования «против всех кандидатов», не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти» (абз.4 п.3).

[54] Там же.

[55] Абз.3 п.3 мотив. ч. Постановления КС РФ от 17 сентября 1993 г. № 17-П // Вестн. КС РФ. 1994. № 6.

[56] Абз.3 п.2.2. Мнения судьи КС РФ Н.С. Бондаря по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации (Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. № 1-П) // СПС «Гарант».

[57] Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России. С. 8.

[58] См., напр.: Абз.2 Особого мнения судьи КС РФ А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации (Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. № 1-П) // СПС «Гарант».

[59] Абз.3 п.7 Особого мнения судьи КС РФ А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации (Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П) // СПС «Гарант».

[60] Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия… С. 36.

[61] См.: Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3, 11, 13-14.

требования, в свою очередь, также выступают ограничением, пределом, но уже власти самого государства. Однако и данная привлекательная теория не даёт разрешения нашей проблемы.

Особую важность в данной связи приобретает фактор т.н. «судейского усмотрения»[62], ибо именно на судьях лежит тяжкое бремя принятия решения о конкретном (относительном) весе ценностей. Не все ценности, как мы знаем, имеют конституционно (формально) определённый абстрактный (абсолютный) вес. А если нет заранее определенной «номенклатуры» для всех ценностей, с указанием их веса и значимости, в дело вступает судья.

В процессе вынесения решений судьи не могут не учитывать настроений в обществе, его морального вектора, а в ситуации нормативной неопределённости судьи должны использовать свою «суверенную прерогативу выбора» (О.У. Холмс[63]), однако это право не «волюнтарное», но должно быть основано на нормативной системе, включено в общественный контекст и не выходить за пределы «разумного».

С другой стороны, проблема заключается в неприменимости или спорной применимости самой теории баланса конституционных ценностей к такой аксиологической системе, в которой наряду с «обычными» ценностями формально констатируется ценность высшая, ибо нельзя, не противореча самому себе, построить баланс, равновесие там, где a priori (да и ещё на конституционном уровне) заложен конфликт, разрешение которого, его исход *заранее* конституционно-логически предрешён. Поэтому все указанные красивые и справедливые теории рушатся об императив ст. 2 Конституции РФ.

Всё вышесказанное – это формальная конституционная логика, жизнь же не всегда ей следует, хотя и должна (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Вот и получается, что наряду с *формальной* конституционной аксиологией возникает параллельная ей *реальная* конституционная аксиология «с ног на голову» (или «с головы на ноги»?). Это легко объяснить фактически, политически, ведь интересы одной отдельно взятой личности, её права и свободы не могут быть поставлены над интересами многих, т.е. большинства личностей, составляющих государство. «Свобода состоит в возможности делать всё, что не вредит другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами», – гласит мудрость ст. 4 Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

Превосходство коллективного над индивидуальным, ценности государства над ценностью человека, легко объяснить исходя из т.н. «common sense» – здравого смысла[64], но как это объяснить с точки зрения разума писанного, «ratio scripta», коим в современном мире выступает Конституция, а применительно к отечественной ситуации Конституция РФ 1993 г., согласно которой высшей ценностью является как раз человек, его права и свободы?

Скорее всего, ст. 2 Конституция РФ оказывается не очень удобной (не хочу сказать *лишней*) в «реальной» конституционной аксиологической системе РФ. В народе по этому поводу говорят: «Взялся за гуж, не говори, что не дюж»!

Существует, правда, и абсолютно заповедная аксиологическая область, не терпящая никаких конфликтов и балансов – абсолютные права и свободы, которые не могут быть ограничены ни при каких условиях (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Следовательно, любой конфликт ценностей будет a priori разрешён в пользу ценности высшей – человека, его прав и свобод. Именно здесь ст. 2 Конституции РФ обретает полную силу и смысл.

Констатируем, исходя из всего вышесказанного, что на практике, в рамках т.н. реальной, «живой конституции», ценность государства как формы политического бытия народа может быть ценнее формально «высшей ценности» – «человека, его прав и свобод», признаваемой таковой, между прочим, ст. 2 Конституции РФ.

Метод нахождения баланса ценностей играет с КС РФ злую шутку, (1) заставляя противопоставлять формальную юридическую и реальную фактическую конституционную аксиологию, более того, (2) баланс ценностей может скрывать за собой их конфликт, а точнее прямое его предрешение – предпочтение ценности высшей, гуманитарной, но (3) этот конфликт может разрешиться с точностью до наоборот – не в пользу высшей ценности, но ценности нижестоящей в аксиологической иерархии, устраняя тем самым конституционно установленное гуманитарное предпочтение и реализационный приоритет высшей ценности.

Стоит признать, что метода, который мог бы полагаться лучше метода взвешивания и метода пропорциональности, в арсенале конституционной судебной аргументации пока не выработано.

«Уравновешивание», поиск баланса в полной мере уместны тогда, когда суду приходится выбирать между равновеликими, равными по уровню или силе конкурирующими ценностями, например, двумя равновеликими конкурирующими правами, а не выбирать между правами общества, а в итоге и своими правами государства, и правами отдельных его членов[65].

Наряду с формальным равенством или определённым приоритетом ценностей и их абстрактным весом, может существовать и их баланс, результатом которого является *относительная* контекстуальная иерархия (иерархия ad hoc) и конкретный вес ценностей, установленные для данной конкретной юридической ситуации, *относительный разный конкретный вес ценностей*.

Баланс всегда относителен и устанавливается в каждом конкретном деле, единственно с учётом предшествующей практики балансировки. Коллизия не уничтожает «проигравшую» ценность, не исключает её из конституционной аксиологической системы, что произошло бы с обычной нормой-правилом, но поставляет балансируемые ценности в контекстуальную пропорцию, «выдвигая вперёд» одну из ценностей, делая её ad hoc более значимой и придавая больший относительный вес, «отяжеляя» её, а применение, защита другой ценности (относительно менее значимой) ограничивается в степени, пропорциональной «отяжелению» первой, в той мере в какой первая цен-

[62] См.: Raz J. Legal Principles and the Limits of Law // The Yale Law Journal. 1972. Vol. 81. № 5. P. 843-848; Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ.; науч. ред.: В.А. Кикоть, Б.А. Страшун; вступ. ст.: М.В. Баглай. М.: Норма, 1999. С. 85-96; Barak A. Purposive interpretation in law. P. 166-169, 176-181, 215-216. Критический взгляд см.: Дворкин Р. О правах всерьез. С. 57-68, 105-108, 120-184, 375-390.

[63] Holmes O.W. Law in science and science in law. An Address delivered by Mr. Justice Holmes before the New York State Bar Association on January 17, 1899 // Holmes O.W. Collected Legal Papers [1920]. N.Y.: Peter Smith, 1952. P. 239.

[64] См., напр.: Барак А. Судейское усмотрение. С. 204.

[65] См.: Дворкин Р. О правах всерьез. С. 272.

ность получила приоритет[66]. И первая и вторая ценности продолжают своё юридическое бытие, реализуясь в пропорции, установленной при балансировке[67].

Метод нахождения баланса ценностей в полном смысле может быть применён лишь в тех случаях, когда балансируются равновеликие ценности, например, два [равновеликих] основных права или свободы[68] уровня высшей ценности; или ценности правового и социального государства, социального государства и рыночной экономики, демократии и безопасности и т.п.[69] из второй группы иерархически нижестоящих ценностей. Их действительно необходимо согласовать, примирить и сохранить каждую, ибо их абсолютная абстрактная конституционная ценность одинакова.

Правоприменитель, осуществляя балансировку, определяет относительный вес конституционных ценностей, «выдвигая» одну ценность вперёд, придавая ей большее значение, больший вес за счёт сложившейся конкретно-исторической ситуации и необходимости разрешить спор. Это *относительное отношение верховенства и первенствования ценностей*.

Вопрос состоит в том, как определить данный относительный вес? Ведь именно от веса данной конкретной ценности будет зависеть её место в окончательном балансе, да и сам этот баланс. Конфликт ценностей разрешается путём их балансировки, а балансировка осуществляется на основе определения относительного конкретного веса ценностей. Вес ценности зависит от её конституционно-правового позиционирования (причём в рамках системного единства), а если право на этот счёт молчит, тогда от её социального восприятия, относительной социальной значимости[70].

Если следовать точке зрения Председателя КС РФ В.Д. Зорькина, конституционные ценности находятся в «оптимальном, исторически обусловленном равновесии», балансе, в основе которого лежат два конституционных принципа: прямо сформулированный в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ принцип, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, и закрепленный в ч. 3. ст. 55 принцип соразмерности между ограничением прав и свобод человека и гражданина и защитой тех ценностей общего блага, которые являются необходимым условием реализации этих прав и свобод. Баланс ценностей всегда носит «динамический, изменяющийся во времени, характер», определяемый конкретно-историческими обстоятельствами жизни общества и государства[71].

---

[66] На этом основывается «закон балансировки» («закон взвешивания») [«Law of Balancing»] ценностей Р. Алекси: «Чем больше степень ограничения одной ценности, тем больше степень важности сохранения, защиты другой ценности» [См.: Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 102 ff.].

[67] См.: Barak A. Purposive interpretation in law. P. 168, 178.

[68] См., напр.: Conflicts between fundamental rights / Ed. by E. Brems. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2008; Zucca L. Constitutional Dilemmas. Constitutional Dilemmas Conflicts of Fundamental Legal Rights in Europe and the USA. Oxford University Press, 2008; Пресняков М.В. Коллизия конституционных прав: проблема обеспечения справедливого баланса // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 12-16; Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56-64.

[69] См., напр.: Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22-45; Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1-11.

[70] Существует два основных подхода, метода разрешения конфликта, коллизии двух ценностей. Первый – тест на пропорциональность. Второй – метод взвешивания ценностей [Подр. см.: Коэн-Элия М., Порат И. Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность: исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3. С. 59-81.].

Тест на пропорциональность имеет двухэтапную структуру: 1) на первом происходит определение факта, что действиями государства ограничено данное конкретное право, принцип, ценность, 2) на втором этапе определяется легитимная цель и пропорциональность ограничения достижению этой цели. Тест пропорциональности имеет три критерия-теста: 1) тест целей, определяется уместность средства ограничения для достижения цели – способствует ли средство достижению цели; 2) тест средств, определяется необходимость средства, действительно ли данное средство в наименьшей степени ограничивает данное право; 3) пропорциональность в узком смысле – пропорционально ли ограничение данного права, принципа, ценности выгоде, получаемой от защиты другого права, принципа, ценности [Подр. см.: Там же. С. 61-62; Шлинк Б. Пропорциональность. К проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 56-76; Barak A. Proportionality. Constitutional rights and their limitations.].

Метод взвешивания является более сложным. Всё упирается в то, как определить вес ценности. Известный германский конституционалист Р. Алекси предложил т.н. «формулу веса» ценности (принципа, права): $WP_{1,2}C = IP_1C / SP_2C$ где $WP_{1,2}C$ это относительный конкретный вес (W) одного принципа (который необходимо ограничить), относительно другого (во имя защиты, приоритета которого вводятся ограничения), – в данном случае принципа P_1 относительно принципа P_2, в данной конкретной ситуации, при данных обстоятельствах дела, при конкретных условиях (C). IP_1C это степень ограничения (I) принципа P_1 при данных конкретных условиях (C). SP_2C это степень важности сохранения (S) защищаемого принципа P_2 при данных конкретных условиях (C).

Две вышеуказанные степени имеют определённое количественно-качественное выражение, имеют свою ценность. Она не предзадана, но вводится в качестве необходимого допущения в виде числа. Для обозначения этого выражения вводится т.н. «тройная модель»: l (light) – малая, слабая степень; m (moderate) – средняя, умеренная степень; s (serious) – высокая, значительная степень. Эти качественные степени бессмысленны без их количественного выражения. Для введения числовых характеристик Р. Алекси предлагает исходить из геометрической прогрессии 2^0, 2^1, 2^2, т.е. 1, 2, 4.

Определяя каждую из двух степеней (IP_1 и SP_2) сообразно данным конкретным условиям (C) и подставляя полученные цифры вместо буквенных обозначений степеней в дробь получаем конкретное цифровое выражение – результат. Если численное выражение конкретного веса принципа P_1 при данных конкретных условиях будет больше 1 ($WP_{1,2}C > 1$), тогда принцип P_1 имеет приоритет. Если численное выражение конкретного веса принципа P_1 при данных конкретных условиях будет меньше 1 ($WP_{1,2}C < 1$), тогда принцип P_2 имеет приоритет. Если численное выражение конкретного веса принципа P_1 при данных конкретных условиях будет равно 1 ($WP_{1,2}C = 1$), тогда складывается безвыходная ситуация (пат).

Подр. см.: Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 50-56, 96-109, 401-414; id. The Construction of Constitutional Rights // Law & Ethics of Human Rights. 2010. Vol. 4. Issue 1. P. 26-32; id. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison // Ratio Juris. 2003. Vol. 16. Issue 4. P. 433-449; Алекси Р. Формула веса. С. 208-228.

Подр. анализ теста на пропорциональность и метода взвешивания интересов в конституционном праве на примере правопорядка Израиля см.: Шустров Д.Г. Принцип пропорциональности в конституционном праве Израиля. Монография. М.: URSS, ЛЕНАНД, 2015. (Серия “Методология конституционной судебной аргументации”); Шустров Д.Г. Конституционная революция и возникновение принципа пропорциональности в конституционном праве Израиля // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 92–116; Шустров Д.Г. Ограничительная оговорка и тест на пропорциональность в практике Верховного суда Израиля // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2 (105). С. 70–95.

[71] См.: Зорькин В. Выступление на торжественном заседании, посвященном двадцатилетию Конституционного Суда // «Российская газета» – www.rg.ru. 2011. 27 октября. [http://www.rg.ru/2011/10/27/zorkin-site.html]; его же. Конституционный суд в историческом контексте. Размышления к юбилею Конституционного суда // «Российская газета» – www.rg.ru. 2011. 28 октября. [http://www.rg.ru/2011/10/28/sud-site.html].

Пытаясь «усидеть на двух стульях» – защищать неизменные и неотменяемые базовые ценности и, одновременно, учитывать при этом насущные потребности конкретно-исторического развития России, в которых эти ценности находят свое актуальное воплощение – что per se задача не из лёгких, правоприменитель ставит себя в условия *аксиологического дуализма*: формальной конституционной аксиологии (юридической) и реальной конституционной аксиологии, «живой» (фактической), причём вторая корректирует первую.

Список литературы:

1. Ленин В.И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Хрестоматия по конституционному праву. Учеб. пособие. Том I: История, теория и методология конституционного права. Учение о конституции / Сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб.: Изд. дом "Алеф Пресс", 2012. С. 539-540.

2. Лассаль Ф. О сущности конституции. речь, произнесенная в одном берлинском бюргерском окружном собрании в 1862 г. // Там же. С. 433-446.

3. Дело Люта (Lüth). Федеральный конституционный суд ФРГ (Первый Сенат). 7 BVerfGE 198 (1958) // Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. Учебное пособие. М.: URSS, КРАСАНД, 2015. С. 224-228.

4. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации [далее – КС РФ] от 23 сентября 2014 г. № 24-П // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 25 сентября 2014 г.

5. Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 октября 2010 г. по делу "Алексеев против Российской Федерации" (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09).

6. Schmitt C. The tyranny of values / Transl. & ed. by S. Draghici. Plutarch Press, 1996.

7. Schmitt C. Die Tyrannei der Werte / Mit einem Nachwort von C. Schönberger und einer editorischen notiz von G. Giesler. 3., korrigierte Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 2011.

8. Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 94-110.

9. Habermas J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Massachusetts: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1996. (Stud. in contemp. Germ. social thought) P. 256.

10. Шелер М. Формализм в этике и материальная этика ценностей [1916] // Шелер М. Избранные произведения / Пер. с нем. А.В. Денежкина, А.Н. Малинкина, А.Ф. Филлипова; под ред. А.В. Денежкина. М.: Издательство «Гнозис», 1994. С. 305.

11. Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 4. С. 7; Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 2 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 65.

12 Гартман Н. Этика [1925] / Пер. с нем. А.Б. Глаголева; под ред. Ю.С. Медведева, Д.В. Скляднева. СПб.: Фонд Университет: Владимир Даль, 2002. С. 294-297.

13. Gewirth A. Are there any absolute rights? // The Philosophical Quarterly. 1981. Vol. 31. № 122. P. 1-16; Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 262-264;

14. Barak A. Proportionality. Constitutional rights and their limitations. Cambridge University Press, 2012. (Cambridge Studies in Constitutional Law (Vol. 2)) P. 27-37, 493-496.;

15. Варламова Н. Классификация прав человека: подходы к проблеме // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 155-156 и др.

16. Шустров Д.Г. Приручённый Левиафан: Государство как объект конституционно-правового регулирования. Монография. СПб.: Изд. Дом «Алеф Пресс», 2014.

17. Маритен Ж. Человек и государство [1951] / Пер. с англ. Т. Лифинцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 22.

18. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Пер. с нем. Б.Г. Столпнера; вступ. ст. В.С. Соловьёва; примеч. В.С. Нерсесянца. М.: Мир книги, Литература, 2007. (Серия «Великие мыслители»). С. 319-442.

19. де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 35-36.

20. Алекси Р. Формула веса // Российский ежегодник теории права. 2010. № 3. С. 215.

21. Alexy R. A theory of constitutional rights. P. 47-48 ff.; Алекси Р. Формула веса. С. 208-209.

22. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учеб. пособие / Отв. ред. Н.А. Богданова. М.: Изд-во МГУ, Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. С. 237-249;

23. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 11-25, 174, 228-229;

24. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. С. 40-61;

25. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 16-38, 227-231 и др.

26. Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России. С. 8.

27. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия… С. 36.

28. Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3, 11, 13-14.

29. Holmes O.W. Law in science and science in law. An Address delivered by Mr. Justice Holmes before the New York State Bar Association on January 17, 1899 // Holmes O.W. Collected Legal Papers [1920]. N.Y.: Peter Smith, 1952. P. 239.

30. Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22-45;

31. Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 1-11.

1.3. РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ: ЗАПЛАНИРОВАННЫЙ ХАОС?

Гордеев Никита Сергеевич, аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права

Место учебы: Саратовская государственная юридическая академия

nikita-rus73@mail.ru

Аннотация: Задача: Рассмотреть основные проблемы законодательства и правоприменения в сфере противодействия экстремизму. Предполагается, что использованная в статье оригинальная концепция «запланированного хаоса» (термин, введенный экономистом Людвигом фон Мизесом) позволит понять сущность политики в исследуемой сфере, а также раскрыть основные трудности в их решении. Такой подход, по мнению автора, согласуется с постмодернистским пониманием систем «преступности» и «антипреступности».

Методология: В статье использованы общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также частнонаучные методы, включая формально-юридический и сравнительно-правовой. Предлагаемый постмодернистский подход к изучению проблемы противодействия экстремизму включает в себя использование отдельных аспектов теории сложных систем (синергетики) и естественнонаучной теории хаоса.

Выводы: Автор статьи акцентирует внимание на пробельность антиэкстремистского законодательства, которая приводит к возникновению своего рода хаоса в правовом регулировании и практике противодействия экстремизму на федеральном и региональном уровнях. В свою очередь, в этих условиях не исключается возможность превращения указанного направления деятельности правоохранительных органов в инструмент «улучшения показателей», борьбы в интересах властей с политическими конкурентами и так называемыми «нетрадиционными конфессиями». В этих условиях зачастую игнорируются действительно важные проблемы в сфере борьбы с экстремистской преступностью. По мнению автора, необходимо при обеспечении национальной безопасности следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным вышестоящим органом. При этом широкая свобода усмотрения сотрудников правоохранительных органов при противодействии экстремизму должна быть законодательно ограничена. Таким образом, рассматриваемая система должна быть упорядочена, стать более открытой и функционировать исключительно в целях защиты конституционного строя.

Практическая значимость результатов: Выводы, сделанные в работе, могут быть использованы при совершенствовании законодательства о противодействии экстремистской деятельности, т.к. предложены основные направления таких преобразований. Статья актуализирует обращение к зарубежному опыту политики по противодействию экстремизму, содержит в себе примеры из судебной практики.

Статья представляет интерес для специалистов в области уголовного права и криминологии, практических работников.

Ключевые слова: противодействие экстремизму, политика, экстремизм, экстремистская деятельность, религиозный экстремизм.

RUSSIAN POLICY ON COUNTERACTION TO EXTREMISM: THE PLANNED CHAOS?

Gordeev Nikita S., graduate student of the department of Criminal and Penitentiary Law

Study place: the Saratov State Law Academy

nikita-rus73@mail.ru

Abstract: Background: To consider the main problems of the legislation and practice in the sphere of counteraction to extremism. It is supposed that the original concept of «the planned chaos» (the term entered by the economist Ludwig von Mises) used in article will allow to understand essence of policy in the studied sphere, and also to open the main difficulties in their decision. Such approach, according to the author, will be coordinated with post-modernist criminology understanding of systems of «crime» and «anti-crime».

Materials and methods: In article general scientific methods of the analysis and synthesis, induction and deduction, and also special-science methods, including legallistic and comparative legal are used. The offered post-modernist approach to studying of a problem of counteraction to extremism includes use of separate aspects of the theory of difficult systems (synergetic) and the natural-science theory of chaos.

Results: The author of article focuses attention to limitations of the anti-extremism legislation which leads to emergence of some kind of chaos in legal regulation and practice of counteraction to extremism at the federal and regional levels. In turn, in these conditions possibility of transformation of the specified activity of law enforcement agencies into the instrument of «improvement of indicators», fight in interests of the authorities against political competitors and so-called «nonconventional faiths» isn't excluded. In these conditions really important problems in the sphere of fight against extremist crime are often ignored. According to the author, it is necessary to conform when ensuring national security to in details developed rules and instructions established by a higher body. Thus broad freedom of discretion of law enforcement officers at counteraction to extremism has to be legislatively limited. Thus, the considered system has to be ordered, to become more open and to function only for protection of the constitutional system.

Practical importance of results: The conclusions drawn in work can be used at improvement of the legislation on counteraction of extremist activity since the main directions of such transformations are offered. Article staticizes the appeal to foreign experience of policy on counteraction to extremism, comprises examples from jurisprudence.

Article is of interest to experts in the field of criminal law and criminology, practical workers.

Keywords: counteraction to extremism, policy, extremism, extremist activity, religious extremism.

В Российской Федерации тема противодействия экстремизму является неоднозначной ввиду наличия множества нерешенных проблем, связанных, как с законодательными формулировками, так и со сферой

правоприменения. Нередки случаи, когда в ходе антиэкстремистской деятельности государственных органов при декларировании защиты основ конституционного строя происходит нарушение прав и свобод граждан. Возникают закономерные вопросы о том, почему в настоящий момент сохраняется очевидная пробельность в законодательстве о противодействии экстремизму, а судебно-следственную практику по «экстремистским делам» отличает противоречивость и разнообразие явно неправовых формулировок. Представляется, что ответы на поставленные вопросы и дальнейшее исследование в этом направлении актуализируют приложение новых методологических моделей, сформированных в современной криминологии.

Постмодернистскую криминологию, по мнению Я.И. Гилинского, характеризует, в том числе, критическое отношение к современным властным структурам и, соответственно, релятивистский подход к понятиям «преступность» и «преступление», как социальным конструктам, используемых властью [27; С. 6]. Связано это, в первую очередь, с убеждением в том, что преступность порождается самим законодателем в результате разработки последним формально-юридических критериев отнесения деяния к преступным, противозаконным. При этом явно позитивным аспектом постмодернистской криминологии является активное использование в исследованиях методов современных естественных наук, в том числе основанных на теории хаоса и синергетики.

Н.И. Костюкова обращает внимание, что хаос в теории хаоса – это и есть порядок, а точнее – сущность порядка [32; С. 80]. В этой связи представляют интерес рассуждения Г.Н. Горшенкова о том, что если беспорядочная смесь элементов мира существует, то она обладает какой-то генетической функциональностью и, соответственно, порождает порядок, таким образом, хаос — это первооснова порядка [29; С. 48]. При этом известный российский криминолог соглашается с тем, что упорядочивающие признаки хаоса выражены очень слабо. Я.И. Гилинский выступает с позиций взаимодополняемости порядка и беспорядка (хаоса), без которых общество невозможно [26]. В криминологической науке существуют и противоположные мнения на счет упорядочивающего значения хаоса.

Е.А. Тюгашев, говоря о синергетическом подходе в криминологии, отмечает, что хаос выступает антиподом правопорядка [41]. Белорусский криминолог Н.А. Барановский также связывает хаос с дезорганизацией социальной жизни, культурной аномией, конфликтами, которые «…обусловливают деформацию личности, нарушение единства и связей с социальной и культурной средой, и приводят к преступному поведению» [24; С. 70]. В то же время, применительно к функционированию систем, Н. А. Барановский считает, что «…макроорганизация строится благодаря беспорядку и хаосу на микроуровне, хаос спасает сложные структуры от распада» [24; С. 70].

Таким образом, можно резюмировать, что хаос довольно неоднозначно интерпретируется в криминологии, однако, с позиций постмодернистской концепции «стабильный порядок» не только невозможен, но и нежелателен [28]. Предполагается, что хаос – это норма, в нем обнаруживается определенный порядок и, соответственно, его можно не только создавать (планировать), но и целенаправленно поддерживать. В этом контексте политику противодействия экстремизму, которая стала активно проводиться, начиная с Указа Президента РФ от 23.03.1995 № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации», можно сопоставить именно с запланированным и управляемым хаосом. В систему «антипреступности», сформированную в период политической нестабильности, элементы хаоса могут быть внесены в интересах властных структур для решения определенных задач. Например, в упомянутом выше указе Президента РФ проявления политического экстремизма связывались, в первую очередь, со срывом очередных выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, с препятствием свободному волеизъявлению избирателей, с влиянием на разрешение трудовых конфликтов и оказанием давления на те или иные государственные и муниципальные органы [9]. Здесь, очевидна, связь с проблемами, вызванными недовольством населения проводимой социально-экономической политикой, а не активизацией нацистских и фашистских групп, как было отмечено в указе. Полагаю, что деятельность по противодействию экстремизму должна эволюционировать и стать более упорядоченной не только в интересах властей, но и населения для исключения возможности необоснованной репрессии.

Термин «запланированный хаос» введен известным экономистом (также доктором права Венского университета) Людвигом фон Мизесом для обозначения экономики социализма [35], но в данной статье с его помощью акцентируется внимание на сущности противодействия экстремизму, заключающейся в создании неопределенности в правовом регулировании для ограничения свободы отдельных граждан при усилении государственного контроля. Здесь, по-прежнему, происходит целенаправленное привнесение (планирование) властями хаоса в сферу противодействия экстремизму и осуществление попыток управления определенным сегментом правоохранительной системы в этих условиях.

Сегодня российская политика по противодействию экстремизму включает в себя правовое регулирование и работу государственных органов по профилактике и пресечению различных форм экстремистской активности. Данное направление является комплексным и регламентируется прямо или косвенно широким перечнем нормативных актов. Например, в настоящий момент положения о возможной ликвидации организации в связи с осуществлением экстремистской деятельности содержатся в федеральных законах «О политических партиях», «О свободе совести и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях». Однако, об отсутствии единой концепции противодействия экстремизму свидетельствует неразработанность базовых легальных дефиниций в этой сфере.

Следует исходить из того, что обеспечение национальной безопасности предполагает, прежде всего, высокую степень формализации, теоретическое моделирование соответствующих механизмов и их нормативную регламентацию. Все институты здесь должны быть объединены общими целью, задачами, функциями и методами регулятивного воздействия законодателя на общественные отношения. Поэтому чрезвычайно важным принципом выступает системность в построении механизма обеспечения национальной безопасности, на что указывается в ряде положений «Стратегии национальной безопасности России до 2020 года» [8]. Так, например, говорится о разработке системы осно-

вополагающих концептуальных, программных документов (п. 31), создании единой государственной системы профилактики преступности (п. 39), развитии системы выявления и противодействия глобальным вызовам и кризисам современности (п. 40) и др.

В первую очередь, представляется, что системность должна касаться законодательства, регламентирующего борьбу с преступностью. По мнению Д.А. Шестакова, перспектива построения правового государства в условиях сосуществования с преступностью предполагает формирование процесса реагирования на цивилизованной основе [43; С. 248-249]. В качестве этой основы можно рассматривать принцип законности, который в юридической науке зачастую отображает реализацию права в его позитивистском понимании. С. С. Алексеев указывал, что законность «…раскрывает содержание писаного права под углом зрения его практического осуществления, идейно-политических основ правовой системы, ее связи с основополагающими общественно-политическими институтами, с политическим режимом данного общества. Под этим углом зрения законность может быть охарактеризована как реальность писаного права…» [23; С. 265]. На взаимосвязь законности с категориями «право» и «закон», как «чисто юридическими явлениями», выражающимися в нормах позитивного права, акцентирует внимание также А.Ф. Ефремов [31; С. 12]. Поэтому, анализируя уровень правоприменения при противодействии экстремистской деятельности, следует, в первую очередь, обращаться к содержанию самих законов, их качественным характеристикам. А.И. Долгова справедливо отмечает, что «…упорядочение понятийного аппарата, теоретических положений является неотъемлемой частью разработки концепции борьбы с преступностью, имеет не только научное, но и важное практическое значение» [30; С. 390].

С момента принятия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [3] прошло уже более 10 лет и, по-прежнему, отсутствует легальная дефиниция базового понятия, относящегося к объекту противодействия – экстремизма. В других имеющихся легальных дефинициях (например, «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы») нет указания на сущностные признаки, они конструируются путем перечисления. Это создает определенные трудности при формировании антиэкстремистского законодательства и в правоприменении, нередко приводит к нарушению декларированных Конституцией прав и свобод. Последнее можно проиллюстрировать на примере борьбы с отдельными проявлениями экстремизма.

Традиционно экстремизм рассматривается в трех разновидностях: политический, религиозный и националистический. Так, в Стратегии противодействия экстремизму в РФ до 2025 г. они названы как наиболее распространённые [7]. Причем отмеченные термины, звучащие в риторике отдельных лиц, имеют не точный, а лишь приблизительный смысл и наполняются различным содержанием. Например, для представителей Русской Православной Церкви практически любые новые религиозные организации, сформировавшиеся в XIX-XX вв., рассматриваются, как экстремистские. Об этом свидетельствуют, например, названия конференций, организованных при поддержке епархий РПЦ МП в регионах: «Неопятидесятнические секты в России: угроза религиозного экстремизма» (г. Саратов), «Тоталитарные секты – угроза религиозного экстремизма» (г. Екатеринбург) и др. Такие представления, переносимые в практику антиэкстремистской работы, создают предпосылки для использования законодательства о противодействии экстремизму для решения собственных узкогрупповых (в том числе узковедомственных) задач.

Поэтому несколько подробнее хотелось бы остановиться именно на противодействии религиозному экстремизму. Здесь, по справедливому утверждению бывшего Уполномоченного по правам человека в РФ В.П. Лукина, «…нечеткая сама по себе формулировка основного понятия «экстремизм» становится еще более размытой при добавлении к нему определения «религиозный». Что именно считать «религиозным экстремизмом», не могут пока решить даже ученые-религиоведы. Зато этим «резиновым» понятием без труда оперируют иные правоохранительные и судебные органы на местах, вкладывающие в него собственное субъективное отношение к конкретной конфессии» [34; С. 55-56].

Очевидно, что государство активно использует концепт «традиционные религии», к которым относит религиозные объединения, не только сыгравшие определённую роль в государственном строительстве, но и лояльные власти, имеющие длительный опыт государственно-конфессионального сотрудничества в различных сферах. Однако, несмотря на доминирующее положение, представители традиционных религий часто чувствуют угрозу со стороны новых религиозных течений и активно используют все возможности борьбы с ними, в том числе имеющийся административный ресурс. Региональным законодателем, в свою очередь, созданы правовые основы для борьбы с «нетрадиционными религиозными организациями» в рамках программ и концепций противодействия экстремизму, где активно используются различные вариации неопределенного с правовой точки зрения термина «секта»: «деструктивная секта», «оккультная секта», «социально опасная религиозная секта», «секты и культы, оказывающие разрушительное влияние на духовное развитие и физическое здоровье человека», «секты, запрещенные законодательством РФ», «секты, носящие деструктивный и асоциальный характер», «деструктивные секты, навязывающие молодежи чуждые ценности», «религиозные объединения деструктивной направленности» и т.п.

В сфере противодействия религиозному экстремизму, по мнению А.А. Агафоновой, «…правоприменение идет по советскому пути – преследование людей за веру» [22; С. 8]. Могу лишь предположить, что превращение Свидетелей Иеговы (и ряда других так называемых «тоталитарных сект») в объект противодействия религиозному экстремизму связано также со спецификой работы органов, проводящих оперативно-розыскные мероприятия по делам о преступлениях экстремистской направленности. Подразделения, осуществляющие преследование «религиозно-сектантского элемента», существовали еще в советских органах государственной безопасности. Сегодня такая антисектантская работа также фактически стала частью механизма противодействия экстремизму в России. В результате сложившаяся практика активно критикуется, в том числе в докладах Уполномоченного по правам человека в РФ [34], а также влечет правовые последствия в виде решений Европейского суда по правам человека в пользу религиозных организаций, подвергшихся разного рода ограничениям [12]. Всего международным судебным органом принято четыре постановления против России, касающееся нарушения прав Свидетелей Иеговы, в которых обжаловалось нарушение права на свободу веро-

исповедания, выражения своего мнения и объединения, допущенные в ходе антиэкстремистской работы.

Очевидно, что для уголовного закона чрезвычайно важна разумная стабильность правового регулирования и это предполагает недопустимость его произвольных изменений, которые, в свою очередь, должны быть научно и криминологически обоснованными. В силу отдельных положений, Уголовный кодекс РФ [2] также следует рассматривать в качестве важной составляющей законодательства о противодействии экстремизму. Но даже в УК РФ вносятся элементы хаоса в результате отсутствия взвешенной уголовной политики в отношении экстремистских преступлений.

В настоящий момент в уголовном законе понятие «преступления экстремистской направленности» сконструировано лишь с учетом мотива преступления и на практике толкуется всегда расширительно. Более того, законодатель получил возможность произвольно расширять круг таких общественно опасных деяний, добавляя в имеющиеся составы квалифицирующий признак – мотив политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. По справедливому утверждению А.В. Наумова, «…это, с одной стороны, может порождать беззаконие и произвол, а с другой, – искусственно «плодить» количество якобы экстремистских преступлений, в действительности не являющихся таковыми и лишь отвлекать силы правопорядка от борьбы с подлинным экстремизмом [36; С. 109]. О том, что при формировании в уголовном законе понятия «преступления экстремистской направленности» произошло игнорирование сущности экстремизма, также пишут П.П. Востриков и А.В. Петрянин [25; С. 103].

Зачастую действия законодателя по расширению перечня экстремистских преступлений не выдерживают критики и нарушают правила юридической техники конструирования составов преступлений, что наиболее очевидно проявилось на примере ст. 213 УК РФ «Хулиганство», в которой вышеуказанный мотив закреплён в качестве криминообразующего. А.В. Павлинов отметил существование в этом случае коллизионности мотивации и, как следствие «псевдоэкстремизма» [37; С. 117] Однако, после судебного процесса над участниками «панк-молебна» в храме Христа Спасителя законодатель вместо того, чтобы дифференцировать ответственность за хулиганство, внес изменения в ст. 148 УК РФ Федеральным законом от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ «в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» [5]. В Приговоре Хамовнического районного суда г. Москвы от 17.08.2012 по делу № 1-170/12 констатировалось, что действия группы Pussy Riot были совершены «…с целью вызвать негативный, оскорбительный резонанс в чувствах и душах верующих, вызвать чувства раздражения, гнева, ненависти, что еще больше усиливают ее (прим. авт. – потерпевшей) душевную боль от случившегося на последней неделе перед Великим постом» [15].

Тем самым перед уголовно-правовой наукой и практиками были поставлены новые не разрешимые задачи установления того, что является «чувствами верующих» и как их можно оскорбить.

Другое понятие, используемое в уголовном законе, – «экстремистское сообщество» объединило в себе признаки различных форм соучастия и по-разному квалифицируется судами в регионах: как организованная преступная группа (например, «Русское национальное движение» в Челябинской области) [17], преступное сообщество (например, «Скинхеды-фашисты» в Республике Татарстан) [18] и даже религиозная организация (например, «Свидетели Иеговы» в Кемеровской области) [19]. Следует отметить, что в целях оптимизации уголовно-правовых средств борьбы с организованной преступностью (в т.ч. экстремистской направленности) в уголовно-правовой науке выдвигались предложения о декриминализации ст.ст. 282.1 и 282.2 [37; С. 118].

Еще больше проблем возникает в процессе формирования регионального законодательства о противодействии экстремизму. Фактически ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» рамочный, его положения детализуются, как в федеральном, так и региональном законодательстве. Согласно п. «б» ч. 1 Ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся в том числе обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности [1]. Очевидно, что единство юридической терминологии должно применяться относительно всей системы российского права в целом [42; С. 96]. В ряде регионов приняты законы, содержащие довольно спорные с точки зрения федерального законодательства формулировки и положения. Наиболее ярким примером является Закон Республике Дагестан «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан», в ст. 1 которого закреплены принципиально иные признаки и разновидности экстремистских материалов, под которыми понимаются печатные издания, кино-, фото-, аудио-, видеопродукция и другие материалы, содержащие идеи экстремизма и сепаратизма, противопоставления людей по национальному или конфессиональному признаку, призывы к насильственному изменению конституционного строя [6].

Таким образом, следует полностью согласиться с А.В. Петряниным, по мнению которого «...несчетное количество нормативно-правовых актов, непосредственно или опосредованно затрагивающих вопрос борьбы с экстремизмом, при этом обладающих юридической силой, ставят вопрос о выработке понятия экстремизма, соответствующего современным реалиям и потребностям» [38; С. 410].

Примечательно, что одним из центральных постулатов в теории хаоса является невозможность точного предсказания состояния системы [32; С. 80]. Связано это с тем, что малейшие изменения могут привести к непредсказуемым последствиям. На примере противодействия экстремизму можно проиллюстрировать, как стремление к корректировке отдельных положений без пересмотра системы в целом становится источником еще большего хаоса для самих властей.

Весьма примечательным по данному поводу является решение Южно-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12 августа 2015 г. по делу № 2-118/2015, в котором впервые в российской правоприменительной практике в обоснование «экстремистского» характера информационного источника были приведены цитаты из Корана, содержащиеся в книге «Мольба (дуа) к Богу: ее назначение и место в Исламе» [16]. Если быть точным, то речь идет о тексте суры Аль-Фатиха («Открывающая [книгу]»), которая широко употребляется в качестве молитвы в исламе. Данное обстоятельство вызвало гневную реакцию со стороны многих представителей одной из мировых и традиционной для России религии. Парадоксально, что прокуратурой, инициировавшей процесс признания

указанного источника экстремистским материалом, решение впоследствии было обжаловано. Другим ответом на сложившуюся ситуацию послужило принятие закона, исключающего возможность признания ряда религиозных текстов (Библия, Коран, Танах, Ганджур) и их положений экстремистскими [4]. Возникают вопросы о действенности нововведений, ведь становится непонятным сам принцип исключения указанных источников, которые существуют в многообразии толкований и языка изложения. Например, активно преследуемые «Свидетели Иеговы» тоже используют Библию, но только не в синодальном переводе, как в Русской Православной Церкви, а переводе Нового мира. В свою очередь, Коран изложен на арабском, а Танах на иврите. Поэтому гораздо целесообразней, на мой взгляд, было бы призвать к здравому рассудку правоприменителя в результате принятия Постановления Пленума Верховным Судом РФ, регламентирующего спорные аспекты процедуры признания информационных материалов экстремистскими.

Д.А. Шестаков справедливо указывал на то, что «…развитие понятийного аппарата – сначала на уровне языка, а затем, при известных обстоятельствах, и на уровне закона – выражает естественное стремление развивающегося общества к упорядочению хаоса» [44; С. 132]. Остается понять, кем и с какой целью запланирован хаос в законодательном регулировании противодействия экстремизма. В учебнике по криминологии Дж. Ф. Шелли можно найти ответ на данный вопрос: «…ни один закон не существует в вакууме. Каждый закон находится на пересечении интересов множества групп... Создание законов для проведения их в жизнь требует также создания правоохранительных органов (административных органов, прокуратуры, полиции и т.д.). Будучи сформированными, органы правопорядка сами становятся заинтересованными группами. Попытки других групп исключить находящуюся под их контролем деятельность из числа уголовно наказуемых деяний ставит существование органов правопорядка под угрозу. Попытки правоохранительных органов расширить сферу своего влияния и спектр процессуальных сил, необходимых для выполнения их функций, напротив, укрепляют их позиции [33; С. 94]. Действительно, антиэкстремистская работа, которую ведут правоохранительные органы, стала одной из наиболее приоритетных, о чем свидетельствуют специальные ведомственные акты по ее оптимизации, принятые, например, Генеральной прокуратурой РФ [10] и Следственным комитетом РФ [11]. Поэтому, можно утверждать, что хаос в противодействии экстремизму косвенно поддерживается всей системой правоохранительных органов, созданных специальных структур (Центры по противодействию экстремизму в составе МВД России). Ведь, используя правовую неопределенность, под экстремизм можно «подогнать» многие деяния и сделать, таким образом, показатели по резонансным «экстремистским делам». Огромное значение при этом здесь играют эксперты. В настоящий момент критерии, которыми они руководствуются при признании материалов экстремистскими, остаются произвольными, поскольку отсутствуют специально разработанные методики. Безусловно, данный фактор делает борьбу с распространением экстремистских материалов наиболее проблемным направлением противодействия экстремизму. Л.В. Савинов, Е.А. Дорожинская, А.В. Сигарев справедливо отмечают, что «…большие проблемы возникают с оценкой изданий различных религиозных организаций, в которых говорится об исключительной истинности того или иного вероучения и, соответственно, ложности других религий…» [39; С. 212]. Это отчетливо проявилось в судебных процессах о признании литературы организации «Свидетели Иеговы» экстремистской.

Нередко в судебных решениях используется и вовсе неправовой понятийно-категориальный аппарат. В Решении Верховного Суда Республики Мордовия от 27.12.2010 по делу № 3-11/2010 о признании организации «Благородный Орден Дьявола» экстремистской (ранее участники были осуждены, в том числе по ст. 239 УК РФ) определение идеологической составляющей – сатанизма давалось без ссылки на соответствующего эксперта-религиоведа. Вызывает при этом сомнение сам подход определения сатанизма, основанный на противопоставлении христианству, в частности, говорится о том, что сатанизм – «…религия, основанная на принципах, противоположных христианству. Дьявол христианства становится богом сатанистов, христианские добродетели рассматриваются как пороки, а пороки как добродетели. Жизнь понимается как непрерывная борьба между силами света и тьмы, где сатанист сражается на стороне тьмы, веруя, что в конце концов она одержит победу» [14]. Вызывает лишь удивление использование таких формулировок в судебном решении, так как в указанном случае можно было бы акцентировать внимание лишь на составляющих идеологии, которые напрямую связаны с обоснованием совершения противоправных действий.

Бессистемность и непоследовательность политики по противодействию экстремистской деятельности зачастую приводят к дискредитации работы правоохранительных органов в этом направлении, ангажированному восприятию решений суда. Для обозначения необоснованного преследования гражданских активистов или неправомерного применения антиэкстремистского законодательства в деятельности спецслужб, при проведении экспертиз, вынесении судебных решений и т.д. в среде правозащитников даже используется термин «неправомерный антиэкстремизм», смысл которого тесно связан именно со сферой правоприменения. Ошибки, допущенные в ходе государственной политики противодействия экстремизму, лишь провоцируют воспроизводство экстремистских настроений в общественном сознании широких масс населения.

Результат рассмотрения лишь части проблем, возникающих в ходе правового обеспечения и практики противодействия экстремизму, заставляет задуматься о необходимости пересмотра этой системы, в том числе с учетом положительного зарубежного опыта. Следует согласиться с В.Ю. Соколом, что к числу стран, обладающих сбалансированной и достаточно эффективной системой противодействия экстремизму и терроризму, относится Германия, комплексно решающая вопросы быстрого и адекватного законодательного ответа на возникающие угрозы безопасности, поиска новых подходов к разработке и реализации мероприятий по выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступных проявлений экстремизма и терроризма, обеспечению баланса между безопасностью и соблюдением демократических прав и свобод человека [40; С. 80]. В отличие от чрезвычайно сложной с точки зрения правовой регламентации российской модели противо-

действия экстремизму, в Германии она, действительно, сбалансирована и может быть описана следующим образом: Федеральный Конституционный Суд объявляет партию антиконституционной или признает организацию подобной запрещенной партии, а затем запрещается любое участие в их деятельности, распространение их пропагандистских материалов (в т.ч. в СМИ) и использование символики. Все оперативно-розыскные мероприятия в этой сфере проводят Федеральная служба защиты конституции Германии, подчиняющаяся Министерству внутренних дел, а также аналогичные ведомства земель. За нарушение указанных запретов установлена уголовная ответственность в §§ 84-86а Уголовного кодекса ФРГ [21].

В России предпринимались попытки внедрения схожей системы. Так, Проектом Федерального закона № 434186-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения признаков экстремистской деятельности» предлагалось криминализировать деятельность по массовому распространению экстремистских материалов и публичному демонстрированию нацистской атрибутики или символики [20]. Установление уголовной ответственности в условиях пробельности антиэкстремистского законодательства и отсутствия единообразной судебной практики в настоящий момент не представляется возможным.

Итак, можно сделать вывод, что хаос – неопределенность правового регулирования превращает противодействие экстремизму в инструмент «улучшения показателей» для правоохранительных органов, борьбы с политическими конкурентами, гражданскими активистами и представителями так называемых «нетрадиционных конфессий». Это, в свою очередь, отражает запланированность такого беспорядка и попытку управлять им, а закрытость системы противодействия экстремизму препятствует ее эволюционированию в соответствии с современными условиями, новыми вызовами и угрозами. Данное положение, очевидно, вполне устраивает руководителей структур, активно вовлеченных в борьбу с экстремизмом. Между тем, зачастую не решаются, действительно, важные проблемы в сфере снижения масштабов экстремистской преступности, а имеющийся механизм периодически дает сбой и демонстрирует несостоятельность многих используемых в сфере противодействия экстремизму мер.

В процессе обеспечения национальной безопасности необходимо следование детально разработанным правилам и предписаниям, установленным вышестоящим органом, где свобода действовать в соответствии с собственными убеждениями ограничена. Положительной тенденцией является разработка Стратегии противодействия экстремизму до 2025 года, но важно сделать более содержательным специальный закон о противодействии экстремизму. Другие обозначенные проблемы качества нормативных актов, регламентирующих противодействие экстремизму, также требуют незамедлительного решения. Ведь во многом именно эти меры могут способствовать реализации принципа законности в практике антиэкстремистской работы. В результате рассматриваемая система противодействия экстремизму должна быть упорядочена, стать более открытой (в плане широкого взаимодействия с населением и институтами гражданского общества) и функционировать исключительно в целях защиты конституционного строя.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
3. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3031.
4. Федеральный закон от 23 ноября 2015 г. № 314-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»» // СЗ РФ. 30.11.2015. № 48 (часть I). Ст. 6680.
5. Федеральный закон от 29.06.2013 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» // СЗ РФ. 01.07.2013. № 26. Ст. 3209.
6. Закон Республики Дагестан от 22.09.1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» // «Консультант: Региональное законодательство» (по состоянию на декабрь 2015 г.).
7. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753) // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. – URL: http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html (дата обращения 20.12.2015).
8. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.
9. Указ Президента РФ от 23.03.1995 № 310 (ред. от 03.11.2004) «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.03.1995. № 13. Ст. 1127.
10. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Нормативные акты. – URL: http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14274/ (дата обращения 20.12.2015).
11. Приказ Следственного комитета РФ от 12.07.2011 № 109 «О мерах по противодействию экстремистской деятельности» // Официальный сайт Следственного комитета РФ. Нормативная база. – URL: http://sledcom.ru/documents/base/11 (дата обращения 20.12.2015).
12. Постановление Европейского Суда по правам человека от 10.06.2010 «Дело «Свидетели Иеговы» в Москве и другие (Jehovah's Witnesses of Moscow and others) против Российской Федерации» (жалоба № 302/02) // Российская хроника Европейского Суда. 2011. № 2.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 347-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Синицына Михаила Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»» // «Консультант: Высшая школа» (по состоянию на декабрь 2015 г.).
14. Решение Верховного Суда Республики Мордовия от 27.12.2010 по делу № 3-11/2010.
15. Приговор Хамовнического районного суда г. Москвы от 17.08.2012 по делу № 1-170/12.
16. Решение Южно-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12 августа 2015 г. по делу № 2-118/2015.

17. Приговор Правобережного районного суда г. Магнитогорска (Челябинская область) по делу № 1-517/2010 от 12 октября 2011 г.

18. Приговор Вахитовского районного суда г. Казани (Республика Татарстан) по делу №1-64/2013 от 11 февраля 2013 г.

19. Кассационное определение Кемеровского областного суда от 19 июля 2011 г.

20. Проект Федерального закона № 434186-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения признаков экстремистской деятельности» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.01.2014) // СПС «Консультант: Высшая школа» (по состоянию на декабрь 2015 г.).

21. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии // Юридическая Россия. Федеральный правовой портал. – URL: http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1242733 (дата обращения 20.12.2015).

22. Агафонова А.А. Реализация принципа светского государства в России: современное состояние и перспективы развития / А.А. Агафонова // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 2 (4). С. 5-11.

23. Алексеев С.С. Теория права. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 320 с.

24. Барановский Н.А. Этиология преступности: традиционные криминологические теории и инновации / Н.А. Барановский // Юстиция Беларуси. – Минск. 2009. № 4. С. 70-73.

25. Востриков П.П., Петрянин А.В. Концептуальные особенности государственной политики противодействия экстремизму (теоретико-правовые аспекты) / П.П. Востриков, А.В. Петрянин // Власть. 2014. № 3. С. 101-106.

26. Гилинский Я.И. Криминология. Теория, история, эмпирическая база, социальный контроль / Монография. – 2-е изд., перераб. и доп. СПб., Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. – 620 с.

27. Гилинский Я.И. Современные тенденции мировой криминологии / Я.И. Гилинский // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 3. С. 5 – 14.

28. Гилинский Я.И. Некоторые тенденции мировой криминологии / Я.И. Гилинский // Российский ежегодник уголовного права. № 6. СПб ГУ. 2013. С. 8-31.

29. Горшенков Г.Н. Синергетика и криминология: новые возможности системного подхода к изучению преступности / Г.Н. Горшенков // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 3 (7).

30. Долгова А.И. Общая характеристика борьбы с преступностью / А.И. Долгова // Криминология: Учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд. перераб. и доп. – М., Норма, 2005.

31. Ефремов А.Ф. Теоретические и практически проблемы реализации принципов законности в российском государстве: автореф. … дисс. д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001. – 51 с.

32. Костюкова Н.И. Теория хаоса / Н.И. Костюкова // Альманах современной науки и образования Тамбов: Грамота, 2010. № 12 (43). С. 80-84.

33. Криминология / Под ред. Дж. Ф. Шелли / Пер. с англ. – СПб.: Питер, 2003. 864 с.: ил. – (Серия «Мировая юриспруденция»).

34. Лукин В.П. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год. – М., 2014. – 168 с.

35. Людвиг фон Мизес. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, 1993. – 240 с.

36. Наумов А.В. Уголовно-правовая борьба с преступлениями на почве расовой, национальной, религиозной и иной ненависти в США: опыт законодательства и правоприменительных органов (сравнительно-правовое исследование) / А.В. Наумов // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 97-110.

37. Павлинов А.В. Криминализация и декриминализация: взвешенный подход / А.В. Павлинов // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4 (13). С. 116-119.

38. Петрянин А.В. Техника современного правотворчества в рамках выработки дефиниции «экстремизм»: особенности и перспективы / А.В. Петрянин // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 403-410.

39. Савинов Л.В., Дорожинская Е.А., Сигарев А.В. Экспертиза спорных информационных (экстремистских) материалов: методологические и правовые проблемы / Л.В. Савинов, Е.А. Дорожинская, А.В. Сигарев // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 2. С. 209–222.

40. Сокол В.Ю. Особенности деятельности ведомства по охране Конституции Германии по выявлению экстремистских и террористических преступлений / В.Ю. Сокол // Общество: политика, экономика, право. 2007. № 2. С. 80-86.

41. Тюгашев Е.А. Криминология и синергетика / Е.А. Тюгашев // Вестник НГУ. Серия: Право. 2008. Т. 4. Вып. 2. С. 23-32.

42. Фомина Л.Ю. Обеспечение единства терминологии нормативных правовых актов: проблемы и перспективы / Л.Ю. Фомина // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 96-100.

43. Шестаков Д.А. Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенность закона и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / предисл. В.П. Сальникова. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

44. Шестаков Д.А. От понятия преступности к криминологии закона / Д.А. Шестаков // Общественные науки и современность. 2008. № 6. С. 131-142.

2. ИСТОРИЯ, ЭТНОГРАФИЯ, ФИННО-УГРОВЕДЕНИЕ

2.1. МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКИЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ИСТОРИИ РОССИИ И ОТНОШЕНИЕ К НИМ ГОСУДАРСТВА

Личман Борис Васильевич, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой исторических дисциплин Уральского института экономики, управления и права, Заслуженный работник высшей школы РФ, член Научно-методического совета по истории Министерства образования и науки РФ

Место учебы: Уральский институт экономики, управления и права, г. Екатеринбург

Аннотация: представители разных мировоззрений не одинаково интерпретируют факты и ход истории, делают взаимоисключающие выводы. В результате у России возникло несколько разных историй. Всегда во времени одна из мировоззренческих интерпретаций истории поддерживается государственной властью.

Ключевые слова: мировоззрение, история, подход, факты, интерпретации.

IDEOLOGICAL INTERPRETATIONS OF THE HISTORY OF RUSSIA AND THE ATTITUDE OF THE STATE TOWARDS THEM

Leachman Boris V., Doctor of History, Professor, Head. the Department of historical sciences of the Ural Institute of Economics, Management and Law, Honored Worker of Higher School of Russia, member of the Scientific and Methodological Council on the history of the Ministry of Education and Science

Place of employment: Ural Institute of Economics, Management and Law, Ekaterinburg

Abstract: representatives of different world views do not interpret the same facts and the course of history make conflicting conclusions. As a result, Russia, there were several different stories. Always in time one of the ideological interpretations of history is supported by a public authority.

Keywords: world history, approach, facts, interpretations.

Марк Ферро в книге «Как рассказывают историю детям в разных странах мира» утверждает: «Сегодня у каждой или почти у каждой нации есть несколько историй, накладывающихся одна на другую и сопоставляющихся одна с другой. Например, история армянского народа та, что преподают в Советской Армении, та, что учат дети диаспоры (и многие дети в Армении, но дома, в домашнем кругу), и та, которую представляет общераспространенное толкование всемирной истории, – это три разные версии истории. Причем нельзя утверждать, что последняя более реалистична или более законна, чем другие.»[1]. В книге Марк Ферро приводит примеры наличия нескольких историй у народов многих странах мира, в том числе и России.

Возникает ряд вопросов.

1. Почему в одной стране существует несколько ее историй?

2. Какая история из этих историй «правильная»?

3. Как относится государство к различным историям своей страны?

Попробуем ответить на эти три вопроса.

Ответ на первый вопрос.

Почему в одной стране существует несколько ее историй?

Раньше всего определимся, что понимаем под словом «История». Первоначальное значение слово «история» восходит к древнегреческому термину, означавшему «расследование», «узнавание», «установление». История отождествлялась с установлением подлинности, истинности событий и фактов.

В римской историографии это слово стало обозначать не способ узнавания, а рассказ о событиях прошлого. Вскоре «историей» стали называть вообще всякий рассказ о каком-либо случае, происшествии, действительном или вымышленном.

В настоящее время мы используем слово «история» в двух смыслах:

во-первых, для обозначения рассказа о прошлом,

во-вторых, когда речь идет о науке, изучающей прошлое.

О науке изучающей прошлое.

Основой науки вообще и науки истории в частности, является признание, что человек в оценках объективной реальности субъективен.

Объективно, что вне человека – время, пространство, факт.

1. Историческое время объективно.

Оно движется только вперед. Каждый отрезок движения в историческом времени соткан из тысяч связей, материальных и духовных, он уникален и не имеет себе равных. Вне понятия исторического времени история не существует. События, следующие одно за другим, образуют временной ряд. Существуют внутренние связи между событиями во временном ряду.

2. Историческое пространство объективно.

Под историческим пространством понимают совокупность породно-географических, экономических, политических, общественно-культурных процессов, складывающихся и протекающих на определенной территории. Под воздействием природно-географических факторов веками формируются быт народов, занятия, психология, складываются особенности социально-политической и культурной жизни. С глубокой древности возникло деление народов на Западные и Восточные.

3.Исторический факт объективен.

Это реальное событие прошлого. Факт считается общепризнанной истиной (Египетские пирамиды, войны Александра Македонского, Крещение Руси и др.).

4.Субъективно только то что исходит от человека в познании и объяснении.

Субъективен рассказ человека о прошлом, субъективна рассказанная человеком история. «Объективная история» рассказанная человеком становится субъективной.

Итак, в природе существует четыре научные категории истории. Из научных категорий: три объективные и одна субъективная.

Рассказ о прошлом.

Рассказ – объяснение человеком объективного факта истории в объективном историческом времени и объективном историческом пространстве – это субъективная категория истории (интерпретация – рассказ).

Человек субъективно, и как он в соответствии своего мировоззрения считает правильно, выделяет из многочисленных фактов отправной факт истории, объясняет причину возникновения этого факта, логические последствия факта и дает ему субъективную оценку. Исторический факт в различных мировоззрениях получает различные интерпретации.

Разные мировоззренческие логики, (мировоззрение – это система взглядов человека на мир и свое место в нем) объяснения (интерпретации – рассказы) истории – это субъективное творчество человека и, как всякое его творение, субъективно объясняет объективную историческую реальность.

Для подтверждения мировоззренческого объяснения истории обратимся к творениям человека, трудам по истории России.

Систематизация исторических трудов о России со времен первых летописцев до сегодняшнего дня с позиции главного субъективного мировоззренческого ориентира – целью человека – «Смысла жизни» позволяет разделить исторические труды на группы и выделить в них три субъективных мировоззренческих подхода поразному интерпретирующих ход и факты истории:

1. Религиозный (Теологический). Подход субъективно считает целью человечества – смыслом его жизни, а, следовательно, и истории людей движение человека к Богу, спасение Души. В центре истории (детерминант логики – определитель) человек, народ и Бог.[2]. В Евангелии от Матфея сказано: «Никто не может служить двум господам – Богу и мамоне: ибо одного будет ненавидеть, а другого любить; или одному станет усердствовать, а другому нерадеть. Не может служить Богу и мамоне» (мамона – богатство, земные блага).)

2. Локальный (Природно – географический). Подход субъективно считает целью человечества – смыслом его жизни, главным в истории человека и народа, долголетнее счастье человека и близких ему людей в гармонии с близко окружающим их миром. В центре истории (детерминант логики – определитель) Природа (человек является частью Природы – Храма) [3]. В настоящее время растет влияние защитников окружающей среды – Зеленых (Гринпис).

3. Всемирный (Всемирно-прогрессивный). Подход субъективно считает целью человечества – смыслом его жизни – это получение благ и прежде всего материальных благ на основе постоянно прогресса. В центре истории (детерминант логики – определитель) достижение материальных благ человеком и обществом в результате прогресса. «Природа не храм, а мастерская, и человек в ней работник» И.С. Тургенев «Отцы и дети»

В рамках всемирно-прогрессивного подхода к объяснению прошлого выделяются три направления (ветви): марксистское, либеральное, технологическое.

А) Марксистское направление всемирно-прогрессивного подхода [4] уделяет приоритетное внимание (детерминант логики – определитель) – изучение прогресса человеческого общества, общественных отношений, связанных с формами собственности, выявлением закономерности развития общества в прогрессе. (Девиз – товарищ и общее.)

История общества представляется как непрерывно ускоряющийся экономический прогресс, в котором по спирали закономерно меняются общества и экономика, общественно-экономические формации. Вершиной развития общества является коммунистическая формация. В основе смены всех формаций лежат противоречие между уровнем развития производительных сил и уровнем развития производственных отношений. Разрешает противоречия в прогрессе классовая борьба между имущими (эксплуататорами) и неимущими (эксплуатируемыми), приводящая в конечном итоге к уничтожению частной собственности и утверждения общественной собственности. Все страны в результате закономерности исторического прогресса неминуемо уничтожат частную собственность и придут к коммунизму.

Б) Либерально направление всемирно-прогрессивного подхода [5] видит главным, в движении ускоряющегося прогресса изучение не прогресс общества, а (детерминант логики – определитель) прогресс человека-личности в обеспечении его индивидуальных свобод (естественные права человека) на основе частной собственности. (Девиз – личность и цена)

Личность и естественные права человека служит отправной точкой либерального изучения истории. В либеральном мировоззрении история – это путь становления и развития человеческой личности, приобретения личности своих прав, освоение личности окружающего мира.

В) Технологическое направление [6] всемирно-прогрессивного подхода главным в прогрессивном развитии считает не общество (марксистское мировоззрение) и не личность (либеральное мировоззрение), а (детерминант логики – определитель) само техническое развитие и сопутствующие ему изменения.

Человечество неизбежно «обречено» на техническое развитие, проходя путь от выделения «из животного мира» до освоения пространств космоса. Вехами в этом развитии являются технологические открытия. А именно: появление земледелия и скотоводства, освоение металлургии железа, создание конской упряжи, изобретение механического ткацкого станка, паровой машины и т.д. «Революционные взрывы» – фундаментальные открытия – являются движущей силой прогресса: они приводят к увеличению численности населения, становлению новых политических, экономических, общественных систем. Фундаментальные открытия определяют прогресс и судьбу человечества и не зависят от идеологической окраски того или иного политического режима.

<u>Доказательства, что у России несколько мировоззренческих логик истории со своими интерпретациями фактов и своими выводами.</u>

Проведем анализ фундаментальных отечественных исторических трудов с древнейших времен до сегодняшнего дня с мировоззренческих позиций.

Мировоззрение первых историков летописцев – было религиозным. Мировоззренческий детерминант (определитель) в религиозной истории – это движение к Богу. История государства и общества истолковывалась как осуществление божественного замысла, воздаяние людям за добродетели и наказание за грехи.

В летописях история Российского государства связана с религией – христианством. Возникновение «настоящего» государства вызвано принятием христианства в Киеве в 988 году, а затем с перенесением религиозных и государственных центров во Владимир (местонахождение митрополита), в Москву (местонахождение митрополита и патриарха). С этих мировоззренческих позиций история России субъективно рассматривалась как история государства, основой которого являлось христианство – православие. Расширение Российского государства и распространение христианства связаны друг с другом. Со времен летописцев христианская интерпретация стала делить население Восточной Европы и Сибири на «наших» – православных и «не наших» – иноверцев.

Мысль об особом (локальном) пути России, отличном от западных и восточных стран, была сформулирована на рубеже XV-XVI вв. старцем Елеазарова монастыря Филофеем, это было учение «Москва – Третий Рим». Согласно этому учению, Первый Рим – Римская империя – пал в результате того, что его жители впали в ересь, отказались от истинного благочестия. Второй Рим – Византия – пал под ударами турок. «Два Рима пали, а третий стоит, четвертому не бывать», – писал старец Филофей. Отсюда в истории появилась мессианская роль России, призванной сохранить истинное христианство, утраченное в других странах и указать истинный путь развития всему остальному миру.

В XVIII веке российские историки под влиянием западных идей стали переходить с религиозно – локальных позиций на позиции всемирно-прогрессивного мировоззренческого подхода истории, рассматривая российскую историю как часть мирового прогресса. Мировоззренческий детерминант – земные блага на основе ускоряющегося прогресса.

«Разорвавшейся» бомбой являлось «философическое» письмо П.Я. Чаадаева, опубликованное в 1836 г. в журнале «Телескоп». Он усматривал главное отличие в развитии Европы и России в их религиозной основе – католичестве и православии. В Западной Европе он видел хранителя христианского мира, Россию же воспринимал как страну, стоящую вне мировой истории. Спасение России П.Я. Чаадаев видел в скорейшем приобщении к религиозно-католическим началам западного мира.

Письмо оказало огромное влияние на умы интеллигенции, положило начало спорам о судьбе России, появлению в 30-40-х гг. XIX века течений «западников», сторонников всемирно-прогрессивного мировоззренческого подхода, и «славянофилов», сторонников локального мировоззренческого подхода.

Западники исходили из (детерминант – определитель) концепции единого прогресса, единства мира и считали, что Западная Европа идет во главе прогресса, наиболее полно и успешно осуществляя принципы гуманности, свободы и указывает путь всему остальному человечеству.

Задача России – отсталой, невежественной страны, которая лишь со времени Петра Великого вступила на путь культурного общечеловеческого развития, – как можно скорее изжить косность и азиатчину и, примкнув к Европейскому Западу, слиться с ним в одну культурную общечеловеческую семью.

Локальный мировоззренческий подход исторического процесса получил в России широкое распространение в середине и второй половине XIX века. Представители этого подхода: славянофилы и народники субъективно считали (детерминант – определитель), что не существует единой общечеловеческой общности, а, следовательно, единого пути развития для всех народов. Каждый народ живет на своей территории (месторазвитие) и живет своей «самобытной» жизнью.

В основе жизни каждого народа на определенной территории лежит идейное начало, «народный дух». Для России такими началами являются православная вера и связанные с ней принципы внутренней правды и духовной свободы; воплощением этих начал в жизни является крестьянский мир, община как добровольный союз для взаимной помощи и поддержки.

Появилась теория «официальной народности», основы которой были сформулированы в 30-е гг. XIX века министром народного просвещения России графом С.С. Уваровым. Суть ее в том, что, в отличие от Европы, общественная жизнь России базируется на трех основополагающих принципах: «Самодержавие, православие, народность».

По мнению славянофилов западные принципы формально-юридической справедливости и западные организационные формы чужды России.

С распространением на рубеже XIX-XX вв. в России марксизма всемирно-прогрессивный мировоззренческий подход к историческому процессу заменил локальный. После 1917г. одна из ветвей всемирно-прогрессивного подхода – марксистская – стала государственной. Была разработана периодизация развития общества, исходящая из стадии общественно-экономических формаций. Марксистское направление прогрессивного подхода дало новую трактовку места России во всемирной истории. Она определила Октябрьскую революцию 1917г. как социалистическую, а строй, установившийся в России как социализм. Согласно К. Марксу, социализм – это общественный строй, который должен прийти на смену капитализму. Следовательно, Россия автоматически превращалась из отсталой европейской страны в «первую в мире страну победившего социализма», в страну, «указывающую путь развития всему человечеству».

В выводах по разделам истории в марксистской мировоззренческой интерпретации упор делается на всемирно – историческом значении события для поступательного развития общества.

Часть российского общества, которая оказалась в эмиграции после событий 1917-1920 гг., придерживалась религиозного подхода. Ряд исторических трудов, осмысливавших события в русле религиозного подхода, принадлежит генералу П.Н. Краснову. Его взгляд на события 1917 года и последовавшие за ним был взглядом православного верующего, корнем проблем для которого была «потеря Россией Бога», то есть забвение христианских ценностей и греховные искушения. Другой генерал, А.И. Деникин, свой труд о гражданской войне прямо назвал «Очерки русской смуты».

В среде эмиграции получил развитие локальный мировоззренческий подход, в русле которого сложилось «евразийское направление». Вышел ряд сборников, а также манифест «Евразийство» (1926). Публиковались ежегодники «Евразийский временник», «Евразийская хроника». К евразийскому направлению относили себя экономист П.Н. Савицкий, этнограф Н.С. Трубецкой, историк Г.В. Вернадский и др. Евразийцы считали, что корни русского народа не могут быть связаны только со славянскими. В образовании русского народа большую роль сыграли тюркские и угро-финские племена, населявшие единое с восточными славянами «месторазвития» и постоянно взаимодействующие с

ними. В результате на территории «Евразии» сформировалась русская нация, объединившая разноязычные народы в единое государство – Россию.

В 90-х годах XX века ведущим в объяснении истории страны стало либеральное направлением всемирно-прогрессивного подхода. Так как в России произошла смена государственного строя, в Конституции РФ принятой в 1993 году, приоритетными были объявлены либеральные мировоззренческие ценности (личность и частная собственность).

В выводах по разделам истории России в либеральном мировоззрении обращается внимание на естественные права человека, жертвы, человеческие страдания при попытках революционного ускорения прогресса.

На рубеже XX-XXI вв. в России начинает распространяться технологическое направление всемирно-прогрессивного подхода. Главным в прогрессе человека и общества технологическое мировоззрение считает технические открытия. Предметом изучения этого направления является техника, технология, их диффузионное распространение. Направление получило полное отражение в учебниках по истории С.А. Нефедова. Согласно технологическому направлению, прошлое представляет картину распространения фундаментальных открытий в виде культурно-технологических кругов, расходящихся по всему миру. Культурно-технологические круги сравнимы с кругами, расходящимися по воде от брошенного камня. Это могут быть фундаментальные открытия в области производства пищи, позволяющие увеличить плотность населения в десятки и сотни раз. Это могут быть открытия в области вооружения, позволяющие раздвинуть границы обитания за счет соседей.

Доказательства, что у нескольких мировоззренческих логик историй России разный ход истории, разная периодизация истории страны.

В России 1560-1563 гг. была издана «Степенная книга». В книге с позиций религиозно-монархического мировоззрения история страны делится на серию сменяющих друг друга княжений и царствований. Появление такой периодизации хода истории во времени объясняется образованием Российского государства с центром в Москве, потребностью обоснования преемственности царского самодержавия.

Василий Никитич Татищев (1686-1750) – сторонник религиозно-монархического мировоззренческого подхода. В труде «История Российская с самых древнейших времен» (в 4-х книгах), исходя из идеала сильной монархической власти, выделил в российской истории временные этапы. От «совершенного единовластия» (от Рюрика до Мстислава, 862-1132 гг.), через «аристократию удельного периода» (1132-1462 гг.) к «восстановлению монархии во времена Ивана III» (1462-1505 гг.) и укреплению ее при Петре I в начале XVIII столетия.

Николай Михайлович Карамзин (1766-1826) – сторонник религиозно-монархического мировоззренческого подхода. Свой главный труд посвятил истории («История государства Российского» в 12-ти томах). Идею о том, что «Россия основалась победами и единоначалием, гибла от разновластия, а спаслась мудрым самодержавием», Карамзин, как и Татищев, положил в основу временного членения отечественной истории. Карамзин в истории России выделил шесть периодов:

1) «введение монархической власти» – от «призвания князей варяжских» до Святополка Владимировича (862-1015 гг.);

2) «угасание самодержавия» – от Святополка Владимировича до Ярослава II Всеволодовича (1015-1238 гг.);

3) «гибель» Русского государства и постепенное «государственное возрождение» России – от Ярослава II Всеволодовича до Ивана III (1238-1462 гг.);

4) « самодержавия» – от Ивана III до Ивана IV (1462-1533 гг.);

5) восстановление «единовластия царского» и превращение самодержавия в тиранию – от Ивана IV (Грозного) до Бориса Годунова (1533-1598 гг.);

6) «смутное время» – от Бориса Годунова до Михаила Романова (1598-1613 гг.).

Сергей Михайлович Соловьев (1820-1879) – первый российский сторонник всемирно-прогрессивного мировоззренческого подхода. Он создал «Историю России с древнейших времен» в 29-ти томах, и считал государственность основной силой общественного развития, необходимой формой существования народа. Однако успехи в развитии государства, в отличие от Карамзина, он уже не приписывал царю и самодержавию. Соловьев был сыном XIX века и под влиянием открытий в естествознании и географии придавал большое значение прогрессу и природно-географическим факторам в освещении истории. Он считал, что «три условия имеют особенное влияние на жизнь народа: природа страны, где он живет; природа племени, к которому он принадлежит; ход внешних событий, влияния, идущие от народов, которые его окружают». Истории России имеет четыре крупных периода:

1) господство родового строя – от Рюрика до Андрея Боголюбского;

2) от Андрея Боголюбского до начала XVIIвека;

3) вступление России в систему европейских государств – от первых Романовых до середины XVIII века;

4) «новый период» истории России – от середины XVIII века до великих реформ 1860-х годов.

Василий Осипович Ключевский (1841-1911) – первый либеральный историк России. В «Курсе русской истории» в 5-ти томах впервые нарушил традицию и отошел от периодизации по царствованиям монархов. Теоретические построения Ключевского опирались на прогресс и триаду: «человеческая личность, людское общество и природа страны». Основное место в «Курсе русской истории» это вопросы социально-экономического прогресса истории России.

Прошлое страны разбито на следующие периоды:

1) «Русь Днепровская» (с VIII по XIII вв.);

2) «Русь Верхневолжская» (XIII – середина XV вв.);

3) «Русь Великая, московская, царско-боярская» (XV – начало XVII вв.);

4) «всероссийский, императорский» период (XVII – середина XVIII вв.).

Михаил Николаевич Покровский (1868-1932) – марксистский историк. В труде «Русская история с древнейших времен» в 5-ти томах впервые отразил марксистское мировоззрение всемирно-исторического подхода к изучению отечественной истории

Ход истории в марксизме рассматривается как прогрессивное развитие общества по спирали с постоянным конфликтом между производительными силами и производственными отношениями (трудом и капиталом) реализуемый через классовую борьбу. В основу историко-марксистской периодизации был положен формационно-классовый подход, в соответствии с которым в отечественной истории выделяли периоды:

1) «первобытнообщинный строй» (до IX века);

2) «феодализм» (IX – середина XIX вв.);

3) «капитализм» (вторая половина XIX в. – 1917г.);

4) «социализм» (с 1917г.) первая фаза коммунизма. В выводах по разделам истории выделяется борьба классов как условие перехода к высшей формации.

Рубеж XX-XXI веков – время научно-технической революции, господства компьютерной техники и угрозы мирового экологического кризиса. С позиций XXI века возникает новое видение устройства мира, и историки с мировоззренческих позиций предлагают другие периодизации хода истории.

В России возрождается и находит новое наполнение локальный (Природно-географический) мировоззренческий подход в объяснении исторических фактов.

Лев Николаевич Гумилев (1912-1992) – историк локального подхода, последователь учения академика В.И. Вернадского о биосфере (человечество – часть биосферы). Интерес к наследию Л.Н. Гумилева у нас в стране и за рубежом огромен. Он опубликовал на стыке естественных и гуманитарных наук более десятка монографий: «Из истории Евразии», «Древняя Русь и Великая степь», «От Руси до России» и др., создав глобальную концепцию этнической истории нашей планеты. Человек рождается, мужает, стареет, умирает. Такова и участь всякого этноса в мире. Пройдя все фазы развития (похожие на жизненные циклы человека), этнос умирает. История движется по кругу.

Сергей Александрович Нефедов (наш современник), сторонник всемирного подхода – технологическое мировоззрение. В учебниках «История средних веков», «История нового времени. Эпоха Возрождения» показывает развитие России в контексте влияний со стороны народов, обладавших превосходством в технологической, военной и культурной сфере. Так, в VIII-XI вв. на прогрессивное развитие Восточной Европы влияли норманны (шведы, норвежцы, датчане и др.) и Византия (вестернизация), в XIII-XVI вв. – монголы и османы (остернизация), в XVIII-XX вв. – шведы и немцы (снова вестернизация). Технологического направления прогрессивного подхода делит историю человечества на периоды: традиционный (аграрный), индустриальный, постиндустриальный (информационный).

Игорь Николаевич Ионов (наш современник) – сторонник всемирного подхода – либеральное мировоззрение. В учебнике «Российская цивилизация, IX – начала XX в.» впервые дал полное изложение истории России с точки зрения либерального мировоззрения всемирно-прогрессивного подхода. Ионов с позиций либерального мировоззрения считает, что «именно личность, а не нация, не религия, не государство служит точкой отсчета для истории».

Ввиду близости двух направлений всемирно-прогрессивного подхода либерального и технологического берется в них одна и та же либеральная периодизация исторического процесса, делящая историю на периоды: традиционный (аграрный), индустриальный, постиндустриальный (информационный).

Ответ на второй вопрос.

Какая история из этих историй «правильная»?

Мировоззренческие подходы к объяснению истории взаимно непримиримы, так как они основаны на разных интересах людей, имеют разные предметы изучения – детерминанты и разные причинно-следственные связи изложения исторических фактов, разные оценочные выводы.

Во взаимоотношениях между мировоззренческими подходами действует правило: «Или согласись со мной, или ты не прав»

Всемирный подход считает религиозный мировоззренческий подход необъективным, не научным, ложным, ссылаясь на то, что прогресс науки не подтверждают существование Бога, и наличие у человека Души.

Локальный подход считает мировоззренческий всемирно-прогрессивный подход необъективным, ненаучным, ложным, полагая прогресс не главным в жизни человека, а лишь продуктом человеческой деятельности, причем прогресс мало сказывается на природной сущности человека.

Религиозное мировоззрение отрицает другие мировоззрения с ориентиром богатство (мамона). Патриарх Московский и всея Руси Кирилл называет их «лже логики».

Всемирный подход считает мировоззренческий локальный подход необъективным, ненаучным, ложным, указывая на то, что он абсолютизирует природные инстинкты и не уделяет должного внимания деятельности человека.

Во всемирно-прогрессивном подходе направления марксистское (классовая борьба, ведущая к уничтожению частной собственности), и либеральное (классовое сотрудничество на основе вечной частной собственности) придерживаются, противоположных взглядов.

Мировоззренческие интерпретации прошлого, имеющие разные детерминанты (определители), не имеют преимущества друг перед другом в объяснении объективного и отражают субъективные оценочные взгляды разных людей на объективное общество и прошлое этого общества. Фактов прошлого множество. Из них историки для выстраивания своей причинно-следственной детерминированной логики субъективно подбирают отдельные объективные факты.

Каждый мировоззренческий подход предлагает свое понимание хода истории, определяет понятийный аппарат, историографию, выводы, прогноз на будущее. Критика одного подхода с позиций другого некорректна, так как подменяется один предмет изучения (детерминант) другим.

Все мировоззренческие интерпретации прошлого в отражении объективной реальности равны.

Мировоззренческие интерпретации не суммируются, не объединяются. Они представляют разные мировоззрения – системы взглядов человека на мир и свое место в нем (на смысл жизни). Подобранные и заранее выстроенные в логическую цепочку объективные исторические факты (без объяснений причин и следствий) скрыто являют один из субъективных подходов.

Попытки создания универсального, общего, «единственно правдивого» и «объективного» подхода к изучению исторического процесса приводят к эклектике, объединению различных предметов изучения. Объединение противоположных предметов изучения антинаучно, так как при этом утрачивается детерминированная причинно-следственная связь.

Изучение истории возможно только в одной мировоззренческой логике. А логик несколько и они равны. Каждый человек (группа людей), исходя из своих представлений о мироустройстве, вправе отдать предпочтение одной из мировоззренческих логик изучения прошлого. Это право закреплено Конституцией РФ (ст.13).

Изучение истории с разных мировоззренческих точек зрения заставляет человека сравнивать и мыслить, воспитывает толерантность мировоззренческих взглядов на прошлое.

Ответ на третий вопрос.

Как относится государство к различным историям

своей страны?

Один из мировоззренческих подходов в (к) интерпретации истории, отражающий политику государства во времени, всегда поддерживается этим государством на законодательном уровне (религией-монархом, конституцией).

Приведем примеры. В России до XX в. «сердцевина» государственно-правового подхода, закрепленного тогдашней властью, было религиозно-монархическое мировоззрение (закреплено монархом), в первой половине и середине XX в. – марксистское мировоззрение (закреплено Советским государством Конституциями 1918, 1924, 1936, 1977), в конце XX в. и XXI в. – либеральное мировоззрение (закреплено ст. 2 Конституции 1993г).

Смена в XX веке марксистского мировоззрения либеральным мировоззрением закреплено на государственном уровне в Конституции Российской Федерации 1993 г. Так, в основной статье Конституции, а это ст. №2 говорится: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Однако, дальше в ст. 13 следует: «1.Вроссийской Федерации признается идеологическое многообразие. 2.Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»

Если выстроим по значимости ст.2 и ст.13, то получим, что идеологическое многообразие ст.13 основывается на либеральном мировоззрении (человек высшая ценность государства) ст.2. Получается идеологическое многообразие, но с мировоззренческим приоритетом либерализма.

Для сравнения в Конституции развитого социализма 1977 г., говорится «Высшая цель Советского государства – построение бесклассового коммунистического общества».

Ценность высшего мировоззренческого ориентира государства в Конституции 1993г. и цель высшего мировоззренческого ориентира государства в Конституции 1977г. разная.

В этих двух разно мировоззренческих Конституциях двух разных государств содержатся два разных мировоззренческих (человек – приоритет или общество – приоритет) детерминанта логик объясняющих историю России.

В Конституции 1993 года ст.13 заложена идея возможности объединения мировоззрений. При объединении разных мировоззренческих, детерминированных логик в истории теряются причинно-следственные связи, возникают противоположные, взаимоисключающие оценочные выводы («с одной стороны, с другой стороны»).

История-рассказ, в случае объединения мировоззренческих логик – это поли рассказ, который остается без единого стержня причинно-следственной связи. История-рассказ без единой логики объяснения становится хаотична, необъяснима и прекращает свое существование как наука. [7]

Объединение или суммирование всех мировоззренческих подходов на основе одного мировоззрения, например с приоритетом естественных прав человека (Конституция ст.2), как это происходит в России сегодня, в один подход (название комплексность, интегративность, плюрализм) не позволяет создать единую « правильную» историю.

По Конституции 1993 года государственной в России является либеральное мировоззрение, господствуют либеральные ценности (ст.2) и «признается идеологическое многообразие» (ст.13).

В соответствии с Конституцией государственный учебник истории России возможен только с либерально мировоззренческой интерпретационной логикой прошлого или учебник истории России содержащий либерально-плюралистическую интерпретацию фактов и в этой, спрятанной среди мозаики плюрализма детерминанта логики либерализма сравниваются (в логике либерализма) остальные мировоззренческие объяснения истории.

Вывод.

На протяжении тысячелетий (вчера и сегодня) человек непрерывно субъективно подбирает и переосмысливает объективные факты истории России, но всегда фактам давалась субъективная оценка с соответствующими выводами в русле трех мировоззрений: религиозного, локального и прогрессивного. Разные мировоззренческие причинно-следственные объяснения (истории-рассказы) прошлого равны. У России несколько историй. В выборе рассказов о прошлом историк и его читатель руководствуется своим мировоззрением – системой взглядов на мир.

Суммированного мировоззрения у людей с разными ценностными ориентирами не существовало и не существует. Создание «единой» истории России, объединение разных мировоззренческих причинно-следственных логик, объясняющих одни и те же факты, предлагает выводы с одной стороны, с другой стороны (истина неизвестна и всегда где-то находится посередине), вынуждает нас сомневаться в истории как в науке.

У России всегда было и будет несколько логик истории. А разное логическое объяснение объективных фактов истории России определяется разным мировоззрением людей.

Позиция государства к этому явлению следующая. В настоящее время государство признает идеологическое многообразие и либеральные ценности. Во все времена разные государства (Киевская Русь, Московское царство, Российская империя, СССР, РФ) в соответствии со своей политикой поддерживали (ют) только одну из мировоззренческих логик в объяснении фактов прошлого. Сначала это было религиозное, локальное мировоззрение, затем материалистическое, а сегодня либеральное. Какое будет в будущем мировоззрение у Российского государства и общества и какая будет завтра государственная интерпретация истории (мировоззренческое объяснение объективных фактов прошлого) покажет время.

Список литературы:

1. Марк Ферро: Как рассказывают историю детям в разных странах мира. : Пер. с фр. М., 1992.
2. См.: Карташов А. В. История Русской церкви. В 2 ч. М., 1992-1993.
3. См.: Гумилев Л. Н. От Руси до России. Очерки по русской истории 8-11 классы: Пособие для общеобразовательных учебных заведений /под ред. А. М. Панченко. М., 1996.
4. См.: Мунчаев Ш. М., Устинов В. М. История России. Учебник для вузов. М., 1988.
5. См.: Ионов И. Н. Российская цивилизация, IX – начала XX века: Учебник для 10-11 классов общеобразовательных учреждений. М., 1995.
6. См.: Нефедов С.А. История России. Т.1. Факторный анализ. С древнейших времен до Великой смуты. Изд. дом Территория будущего. М.: 2000.
7. См.: Много концептуальная история России. Книга I. С древнейших времен до конца XIX века. Учебное пособие /под ред. Б.В. Личмана. Екатеринбург. Изд-во «СВ-96», 2000.

2.2. ГЕРАЛЬДИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОФИЦИАЛЬНОГО СИМВОЛА СТОЛИЦЫ ЧУВАШИИ

Белова Герта Витальевна, аспирант

Место учебы: Чебоксарский кооперативный институт (филиал) автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации»

Аннотация: исследована эволюция официального символа города Чебоксары и проведен его геральдико-правовой анализ.

Ключевые слова: исторический герб, геральдические правила, гербовая эмблема, легальность и легитимность официального символа.

HERALDIC AND LEGAL ANALYSIS OF THE OFFICIAL SYMBOL OF CHUVASHIA CAPITAL

Belova Gerta Vitalievna, post-graduate student

Study place: Cheboksary Cooperative Institute (branch of) Russian University of Cooperation

Abstract: This article studies the evolution of the official symbol of the city of Cheboksary and provides its heraldic and legal analysis.

Keywords: historical coat of arms, heraldic rules, heraldic emblem, legality and legitimacy of an official symbol.

Официальные символы сегодня являются не только атрибутом территориального обозначения, но и выполняют значимые правовые функции. Гербы вернулись в официальное делопроизводство, стало обязательным их использование на печатях, бланках, грамотах, нормативных актах публично-правовых образований.

В 1781 году при образовании Казанского наместничества, город Чебоксары стал его уездным центром и был пожалован гербом Екатериной Великой. Как и большинство российских гербов, утвержденных в то время, герб имел особую двухчастную форму: в верхней части щита – герб Казани «во означение того, что город принадлежит к Казанскому наместничеству». В нижней части – «пять летящих в золотом поле диких уток, в знак того, что в окрестностях сего города оных очень изобильно». Составителем герба являлся А.А. Волков, исполнявший обязанности Герольдмейстера геральдической службы России в 1777-1783 гг. В таком виде герб просуществовал с 1781 года по 1857 год.

Только в течение этого срока сохраняла силу верхняя часть с казанским гербом. Эта деталь герба указывала не только на принадлежность города Казанскому наместничеству, но и полное подчинение городских органов власти наместническим и губернским органам. Позднее в период правления Николая I, эта часть герба стала гербом Казанской губернии для города Чебоксары.

Собственно городским гербом была геральдическая композиция в нижней половине щита. Теоретически уже в период с 1781 по 1857 год эта композиция могла в качестве сокращенного герба города употребляться без казанской символики и занимать весь щит.

В 1857 году указом Александра II были отменены верхние губернские половины в городских гербах, и под губернскую символику были отведены т.н. вольные части (четырехугольные поля в углах щитов), а городской герб распространялся на все пространство щита. Эта реформа отражала рост внимания к собственному статусу города, к городскому обществу.

С тех пор городские гербы юридически остались городскими символами, поскольку официально не были отменены или признаны утратившими силу ни Временным правительством, ни советской властью сами законодательные акты Российской Империи об учреждении гербов городов. Данные акты и утвержденные ими гербы с формально-юридических позиций остаются действующими до наших дней (что соответствует и государственной позиции Российской Федерации, признавшей себя официальным преемником всех государственных образований, существовавших на ее территории, в том числе – Российской Империи).

Процесс возрождения геральдики Чувашии относится уже к советскому периоду. Первым среди городов Чувашии в 1969 году обрел свой герб город Чебоксары – столица республики. Сессия городского Совета приняла решение поручить главному художнику города Э.М. Юрьеву доработать исторический герб. Художник сохранил главный элемент герба-предшественника – пять летящих конвертом уток. Проект герба Элли Юрьева был утвержден сессией Чебоксарского городского Совета депутатов трудящихся 3 июня 1969 года со следующим описанием: «В лазуревом щите пять 2:1:2 летящих серебряных уток. В червленой главе, отделенной узким волнистым серебряным поясом, национальный чувашский орнамент в виде трех, стилизованных дубов, окантованных серебром. В лазуревой середине среднего дуба серебряные цифры 1469». Из обоснования следует, что герб города Чебоксары представляет собой серебряный пересеченный щит французской формы, разделенный на главу и основание. В лазоревом поле основания – естественные фигуры «пять серебряных уток», летящих конвертом. В червленом поле главы, отделенном от основания зигзагообразной линией (в чувашской орнаментике – изображение реки – в данном случае реки Волга) три серебряных стилизованных под чувашский орнамент – силуэты дубов. Внутреннее поле двух крайних дубов червленое, поле среднего силуэта – лазоревое. На лазоревом поле дуба серебряная цифра «1469» – дата первого летописного упоминания Чебоксар[1].

Согласно п.1 ст. 9 федерального закона от 06.10.2003

[1] Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 04.08.98 № 409 «О символах города Чебоксары – столицы Чувашской Республики и описание герба города Чебоксары» -http://chuvasia.news –city.info/doks/sistemj/dok_oegczz.htm

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» официальные символы муниципальных образований должны соответствовать федеральному законодательству и геральдическим правилам. Пункт 2 ст.9 данного закона гласит, что официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством. Таким образом, федеральный закон взаимоувязывает две стороны геральдического процесса – необходимость соблюдения научных геральдических норм, традиций при создании герба («гербовая наука») и придание ему официального и юридического статуса («гербовое право»). Без соблюдения этих сторон невозможно установление полноценного герба и его использование в официальном делопроизводстве.

Проведем семантический и правовой анализ малого герба Чебоксар. В описании символики малого герба Чебоксар дается такое разъяснение: «В червленом поле главы, отделенном от основания зигзагообразной линией… три серебряных стилизованных под чувашский орнамент – силуэты дубов… Эмблема «три серебряных дуба» – символ; эти три силуэта во главе щита герба означают существование города Чебоксары во времени: в прошлом, настоящем и будущем. Дуб, любимое дерево чуваш, субординарная (негеральдическая) фигура, означающая силу, вечность, крепость»[2]. С геральдической точки зрения получается, что на гербе Чебоксар два самостоятельных символа – «летящие утки» в нижней части герба и «три серебряных дуба» в верхней почетной части. Из описания герба следует, что на красном поле главы два крайних дуба красного цвета, а в центре – стилизованный дуб синего цвета: «в червленном поле главы, отделенном от основания зигзагообразной линией… три серебряных стилизованных под чувашский орнамент – силуэты дубов. Внутреннее поле двух крайних дубов червленное, поле среднего силуэта – лазоревое»[3].

В 1998 году появился Большой герб города Чебоксары. В Положении «О символах города Чебоксары – столицы Чувашской Республики» в части 2 определено, что «полное воспроизведение герба города Чебоксары – называется Большим гербом. Воспроизведение главной геральдической фигуры герба города Чебоксары – щита с эмблемами – называется малым гербом».

Рассмотрим теоретические положения «гербовой науки» об отличии герба от гербовой эмблемы. Существует два вида муниципальных эмблем:

- эмблемы, создаваемые на основе герба, как знаки подразделений органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, муниципальных организаций, памятных и значимых событий – юбилеев, фестивалей, памятных дат и т.п.

- эмблемы муниципального образования, создаваемая вместо герба и исполняющая функции герба, когда по каким-либо причинам невозможно или нежелательно установление для муниципального образования герба. В данном случае эмблема представляет собой графически неизменный знак, составленный вне соответствия правилам составления гербов. Порядок создания, согласования, утверждения, регистрации и использования таких *эмблем* аналогичен порядку создания, согласования, утверждения, регистрации и использования гербов.

Гербы подчинены твердым геральдическим правилам составления, а правила составления эмблем свободны. В эмблемах могут присутствовать любые изображения (кроме элементов государственных символов Российской Федерации), любые цвета, любые сочетания изображений и цветов, всевозможные надписи, в том числе названия, даты и т.д. В течение многих веков герб является знаком власти, суверенности, самостоятельности. Основными знаками государств, регионов и муниципальных образований были и остаются гербы. Эмблема же служит лишь средством визуального обозначения владельца и ничего не говорит о его правах за некоторыми исключениями, поэтому эмблемы широко используются в символике различных предприятий и общественных организаций. Использование эмблем в качестве основного официального символа муниципального образования является не характерным для России.

Список литературы:

1. О гербах городов Казанского наместничества: Указ императрицы Екатерины II от 18 октября 1781 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи. Т.XXI. СПб., 1830.- Ст.15260. – С.289-291.

2. О символах города Чебоксары – столицы Чувашской Республики и описание герба города Чебоксары: Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 04.08.98 № 409. URL: http://chuvasia.news – city.info/doks/sistemj/dok_oegczz.htm

3. Арсеньев Ю.В. Геральдика: Лекции, читанные в Московском Археологическом институте в 1907-1908 году. М.:ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – 384 с.

4. Гербы и флаги современной Чувашии.- Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 2013. – 175 с.

5. Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований Геральдического Совета при Президенте РФ от 28.06.2006. – 53 с. URL: http: // Geraldika.ru

6. Соболева Н.А. Гербы городов России. М: Профиздат – Отечество, 1998. – 480 с.

РЕЦЕНЗИЯ

В конце XX века в Российской Федерации активно развивался процесс становления государственной символики, возрождая традиции из истории геральдики и символов страны. Становление демократической России повлекло за собой создание новой системы символов, наград, в которой отразились человеческие, духовные и политические ценности свободного общества, обновленное понимание патриотизма и достоинства граждан. Настоящее время характеризуется активным развитием национальной и региональной геральдики, что совпадает с усилением политической роли субъектов федерации. В современной науке проблема территориальной геральдики рассматривается в контексте совершенствования изучения регионального геральдического пространства, исторических, правовых, культурных аспектов функционирования гербов городов во взаимодействии с геральдической системой Российского государства на всем протяжении её существования.

Рецензируемая статья посвящена исследованию эволюции официальной символики г. Чебоксары и ее геральдико-правовому анализу. Автор, оперируя нормативно-правовыми актами и положениями геральдической науки, успешно прослеживает преобразования в правовом регулировании и геральдическом наполнении герба столицы Чувашии.

Статья имеет практическое и теоретическое значение. Обращение к истории становления и развития официальной символики городов страны представляет интерес для историко-правовой науки, поскольку содействует приращению знаний в сфере отечественного государства и права.

Статья Беловой Г.В. «Геральдико-правовой анализ официального символа столицы Чувашии» может быть рекомендована к опубликованию.

Заведующий кафедрой теории и истории
Чебоксарского кооперативного института
Российского университета кооперации
доктор юридических наук, профессор

Н. И. Петренко

[2] Приложение № 4 Решения Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 04.08.98 № 409 «О символах города Чебоксары – столицы Чувашской Республики и описание герба города Чебоксары».

[3] Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 04.08.98 № 409 «О символах города Чебоксары – столицы Чувашской Республики и описание герба города Чебоксары».

3. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА, ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

3.1. ДОКТРИНА РАВЕНСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Крылова Елена Геннадьевна, д-р юрид. наук, профессор, академик ЕААН, профессор кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева

Место работы: ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

egkrylova@rane.ru

Аннотация: В представленной статье автор рассматривает один из ключевых вопросов, стоящих перед конституционным правом и самим обществом – доктринальный аспект равенства в конституционном законодательстве и проблемы практического применения равенства в праве и жизни. В попытке разобраться в таких близких понятиях как «равенство» и «равноправие», автор приходит к выводу о том, что равенство более широкое понятие, которое включает в себя понятие «равноправие», поэтому не случайно законодатель использует именно понятие «равенство», подчеркивая тем самым тождество прав, свобод и обязанностей субъектов перед законом и судом. Помимо теоретических вопросов, в статье анализируются те проблемные моменты, с которыми сталкивается общество в ходе реализации статьи 19 Конституции Российской Федерации. Сегодня, пожалуй, основной задачей современного конституционализма является соблюдение оптимального баланса между декларативностью юридического равенства и реальной правовой жизнью личности и общества в целом.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека, конституционное право, равенство перед законом и судом, равноправие, уровень защищенности, гарантии, правовой иммунитет, судебная защита, квалифицированная юридическая помощь, судебная система.

THE DOCTRINE OF EQUALITY IN CONSTITUTIONAL LAW: ISSUES OF IMPLEMENTATION

Krylova Elena G., Professor of Department of theory of state and law. G. V. Maltsev, D. Yu.N., Professor, academician EAN

Place of employment: FGBOU VPO "Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation"

egkrylova@rane.ru

Abstract: In the present article the author considers one of the key issues facing a constitutional right and by society – doctrinal aspect of equality in constitutional law and practical application of equality in law and life. In an attempt to understand such close concepts as "equality" and "equality", the author comes to the conclusion that equality is a broader concept that includes the concept of "equality", the legislator uses the concept of "equality", thus emphasizing the sameness of rights, freedoms and duties of subjects before the law and the courts. Besides theoretical issues, the article analyzes the problematic issues faced by the society in the implementation of article 19 of the Constitution of the Russian Federation. Today, perhaps, the main task of modern constitutionalism is the optimal balance between declarativeness of legal equality and the reality of legal life of the individual and society as a whole.

Keywords: Russian Constitution, the universal Declaration of human rights, constitutional law, equality before the law and the courts, equality, level of security, guarantees, legal immunity, judicial protection, qualified legal assistance, the judicial system.

Вопрос равенства один из самых сложных не только в обществе, но и в праве. Что считать равенством, всех ли можно уровнять по единому стандарту, возможно ли в мире, чтобы все были равны между собой, как того требует законодатель и в частности основной закон государства. Поднятая тема не только интересна в теории, но, что, наверное, самое главное она интересна с практической стороны. Как сделать так, чтобы принцип, утвержденный на бумаге, мог действительно реализоваться, без исключений. Наше общество не состоит из одинаковых людей не только с биологической точки зрения; мы имеем различные социальные возможности. Среди нас есть и инвалиды и люди вполне здоровые, и мужчины и женщины, граждане и иностранцы, посудомойки, министры, депутаты, государственные служащие и рядовые граждане и т.д. и т.п.

Обычно, когда речь заходит о равенстве в социальном мире, то равенство часто используют в значении равноправие. Равенство и равноправие здесь используют в тождественном значении. Однако Конституция РФ в статье 19 утверждает не равноправие, а равенство. В части 1 ст.19 Закон определяет равноправие как равенство любого индивида перед законом и судом: гражданина, иностранного гражданина, лица без гражданства. В части 2 той же статьи устанавливается равенство людей через обладание ими прав и свобод, независимо ни от природных, ни от социальных свойств человека.

Идея равенства утвердилась благодаря Великой французской революции 1789 года и ее основополагающим актом – Декларацией прав человека и гражданина, которая в статье 1 установила, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах[1]. Мирабо, Лафайет, Мунье и другие авторы декларации

[1] Декларация прав человека и гражданина 1789 года// Конституция и законодательные акты. – М., 1989.- С. 26-29.

положили начало нормативному закреплению «равенства» в международном праве. В дальнейшем Всемирная организация объединенных наций воплотила идеи Декларации 1789 года во Всеобщей декларации прав человека (1948 года)[2], так статья 1 декларации 1948 года фактически повторила статью 1 декларации 1789 года. Причем во всех актах (Декларации прав человека и гражданина, Всеобщей декларации прав человека и в Конституции РФ) ни разу не используется слово «равноправие», а только слова «равны», «равенство», «равные возможности».

В словаре Ожегова равенство рассматривается как полное сходство, подобие (по величине, качеству, достоинству), а также как положение людей в обществе, обеспечивающее их одинаковое отношение к закону, одинаковые политические и гражданские права, равноправие[3]. Не трудно заметить, что о равноправии говорится только тогда, когда делается ссылка на права и свободы (политические и гражданские). Но наряду с правами есть еще и обязанности перед законом и судом, государственные гарантии без которых невозможно говорить о действенном конституционализме, как утверждает статья 16 Декларации прав человека и гражданина. Законодатель использует слово «равенство», подчеркивая тем самым тождество положений субъектов перед законом и судом, а не только их равные права. Следовательно, понятие «равенство» является более широким по отношению к понятию «равноправие», поэтому в законодательных актах чаще используют понятие «равенство», тем самым подчеркивая тождественность прав, свобод и обязанностей субъектов права. Для нас стало уже обыденным то, что равенство и равноправие – идентичные понятия, но может пора совсем по-другому взглянуть на правильное понимание привычного нам уже принципа.

Еще одна особенность конституционного законодательства обращает на себя внимание. Так, в теории конституционного права равноправие рассматривается как главный принцип, характеризующий правовой статус человека и гражданина[4]. В подтверждении этому, можно сослаться на статью 19 находящейся в главе 2 Конституции России «Права и свободы человека и гражданина». Следовательно, субъектом данного принципа-права является физическое, а не юридическое лицо. Часть 3 ст. 19 еще раз подчеркивает это, закрепляя равенство физических лиц (мужчины и женщины), фактически воспроизводя статью 3 Международного пакта о гражданских и политических правах и свободах[5]. Для чего же законодатель в статье 19 в разных ее частях 2 и 3 устанавливает, по сути, тождественные положения? Так, в ч. 2 закреплено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе и от пола, а в ч. 3 этой же статьи – то, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы. Думается, что такое «повторение» имеет основы международных актов: и те, которые были рассмотрены выше, и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 года), в преамбуле которой недвусмысленно признается, что «по-прежнему имеет место значительная дискриминация в отношении женщин», и подчеркивается, что такая дискриминация «нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства»[6]. Международные стандарты, содержащиеся в Конвенции 1979 года, определяют особую опасность ограничения доступа именно женщины к здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке и росту и т.д. Подчеркивая саму возможность такой опасности и ее предотвращения, Конституция РФ вводит часть 3 ст. 19 и статью 38.

Еще одним подтверждением того, что субъектом данного принципа-права выступают только физические лица, служат также статьи 5 и 14 Конституции Российской Федерации. Статья 5 утверждает равноправие субъектов Российской Федерации, а часть 2 статьи 14 утверждается равенство религиозных объединений перед законом. Следовательно, законодатель по-разному рассматривает равенство физических и юридических лиц, более того деление происходит по полноте равенства: одни равны перед законом и судом, другие только перед законом.

Однако, надо сказать, что Всеобщая декларация прав человека (1948 года) в статье 7 также устанавливает равенство перед законом, а не перед судом, исходя из того тезиса, что суд должен действовать только во исполнение закона. И, если все равны перед законом, то, следовательно, равны и перед судом.

Конституция России этот тезис не только уточняет, но и дифференцировано подходит к нему.

Но, если вопросы теории конституционного права можно и нужно обсуждать, главным камнем преткновения без сомнения является реализация данного права на практике. Проблемы, с которыми приходится сталкиваться при реализации принципа-права: это и неравные стартовые возможности, и вопросы правовых иммунитетов, и возможность получения судебного решения, основанного на законах, принципе равенства и справедливости.

Неравные стартовые возможности у людей. Эта проблема была и будет в любом обществе. Понятно, что преодолеть эту проблему можно только комплексно. Это и активная работа по выработке толерантного отношения ко всем людям независимо от того какими физическими недугами они обладают и какой деятельностью они занимаются (коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни); выработке терпимости, а где-то и сострадания к ним. А также установление уровня защищенности к таким группам лиц: предоставление дополнительных квот и преимуществ. В этом случае опять происходит неравенство (юридическое или фактическое), но за счет изначального различия происходит выравнивание в правовом обеспечении.

Однако здесь возникают другие немаловажные вопросы: какой уровень защищенности должен быть, сколько и каких квот и преимуществ достаточно, чтобы баланс для соблюдения равенства был соблюден, не нанося ущерб общегражданским правам общества, не давая прорастать иждивенческим желаниям. Ведь по прошествии времени и с постепенным повышением юридического и фактического уровня защищенности ранее уязвимых групп, может возникнуть другая проблема, а именно дискриминация в отношении условного «большинства», вследствие принятия такого рода защищенных мер. Для упразднения таких проблем в 2013 году были приняты

[2] Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)//Российская газета, 05.04.1995, Российская газета, 10.12.1998.

[3] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка (П-Р).: Издательство "Азъ", 1992.

[4] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник – М.: Юристъ, 1995г., С. 187

[5] Международный пакт о гражданских и политических правах 19 декабря 1966 г.)//Ведомости Верховного Совета СССР, 1976 г., N 17(1831), Ст. 291

[6] Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 18 декабря 1979 г.//Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 341 – 355.

основы социального обслуживания граждан[7], которые вступили в силу с 1 января 2015 года.

Другая, острая проблема – это проблема правовых иммунитетов. Проблема активно и уже давно обсуждаема, как в средствах массовой информации, так и в научной среде, которая предлагает дальнейшую доктринальную проработку существования правовых иммунитетов, как своеобразных ограничителей конституционного равенства, установленного статьей 19. С одной стороны, неоправданное расширение лиц, обладающих правовым иммунитетом, таит в себе потенциальную угрозу снижения авторитета Конституции и ее принципов. С другой стороны, невозможность обойтись без этой категории граждан очевидна. Предоставление специального правового статуса обусловлено наличием особого характера властных полномочий для осуществления должностных обязанностей и как следствие повышение степени правовой защищенности этих лиц (Президента, депутатов, судей). Однако, не смотря на допустимость использования в публично-правовых интересах лиц, обладающих специальными правовыми статусами, необходима объективная правовая проверка тех государственных должностей, которые могут подпадать под данную категорию, как исключительную категорию. В этой связи надо понимать, что принципы, установленные Конституцией должны оставаться незыблемыми и более того они должны быть реальными, а не декларативными. Предложение о сокращение лиц, обладающих правовым иммунитетом абсолютно правильное, вопрос состоит только в том: по каким критериям проводить сокращение, каков механизм реализации.

Помимо граждан, которые обладают правовым иммунитетом, есть и те, кто легитимно (официально) таким иммунитетом не обладает, но за счет своего служебного статуса уходят от ответственности, ставя себя в превосходное положение перед другими гражданами. Государственный служащий лучше, чем простой гражданин знает, как уйти от ответственности, кому позвонить, с кем нужно переговорить, как прекратить дело и т.д. Это тоже пример неравных стартовых возможностей. Для соблюдения равенства всех (стать 19 Конституции РФ), следует ставить вопрос об усиление ответственности этих лиц, так как перед нами особый субъект (государственный служащий), в обязанности которого входит соблюдение и охрана закона и правопорядка. Следовательно, если преступление им было совершено, то он нарушил сразу несколько законов, в том числе и закон о государственной службе (правоохранительной, военной, гражданской).

Судебная защита и квалифицированная юридическая помощь – еще одна проблема, вытекающая из реализации принципа равенства перед законом и судом, предусматривающего меры юридической ответственности (в том числе конституционно-правовой, муниципально-правовой и административно-правовой[8]), а также возможность получения судебного решения, основанного на законах, принципе равенства и справедливости.

Одним из действенных механизмов и гарантией реализации принципа равенства перед законом и судом является право субъектов Российской Федерации на создание собственных судов (конституционных (уставных) и мировых судей). Однако вопрос формирования ветви судебной власти субъектов РФ остается до сих пор открыт, поскольку на сегодняшний день конституционные (уставные) суды созданы лишь в части субъектов РФ, помимо этого они имею различные полномочия, устанавливаемые субъектами Российской Федерации.

Также недостаточный уровень гарантированности конституционного принципа-права равенства всех перед законом и судом, выражается в проблеме, связанной с получением квалифицированной юридической помощи. Конституция хотя и закрепила право граждан на получение квалифицированной юридической помощи в статье 48, но реализация этого права также является проблематичной. Хотя сегодня созданы две системы оказания юридической помощи (государственная и негосударственная), помощь могут оказывать и органы государственной власти, и местного самоуправления, и адвокаты, и нотариусы, и некоммерческие организации, и юридические клиники. Сегодня эта сфера деятельности урегулирована нормативно, приняты и действуют Федеральные законы по бесплатной юридической помощи[9], по адвокатской деятельности[10], в административных регламентах прописаны функции по оказанию консультаций, в том числе и правового характера. Нормативные правовые акты призваны создать гарантии каждого лица, обратившегося за юридической помощью.

Однако основной закон государства не просто гарантирует оказание юридической помощи, а делает упор на то, что эта помощь должна быть квалифицированной. Однако действующее законодательство не дает ответ, какую помощь считать квалифицированной, а какую нет. Не предусмотрена юридическая ответственность за предоставление не квалифицированной помощи, от которой «пострадало» лицо, обратившееся за ее оказанием. Исключение, правда, составляют сфера услуг возмездного характера и негосударственные центры бесплатной юридической помощи, ответственность которых прямо предусмотрена законом за возможные неблагоприятные последствия оказания гражданину юридической помощи (п. 9 ст. 24 [11]).

Квалифицированной юридической помощью можно назвать такую помощь, содержание которой соответствует нормам и принципам права, действующим в момент ее оказания, направленной на реализацию или защиту прав, свобод и законных интересов лица, намеренного их реализовать или защитить. Также она должна быть оказана в разумный срок и при соблюдении норм профессиональной этики теми, кто ее оказывает.

Конечно, речь не идет о научных толкованиях данного понятия, основой является все тот же механизм реализации, а он может быть только при разработке и утверждении единых государственных стандартов, которые в свою очередь не должна привести к утрате уникальности методик и опыта, накопленных субъектами различных систем (государственными и муниципальными органами, юридическими клиниками, бюро, другими лицами негосударственной системы). Государственные стандарты должны иметь только общий, рамочный характер, так как

[7] Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"//СЗ РФ, 2013, N 52 (часть I), Ст. 7007.

[8] См. глава 22 Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ. «Об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

[9] Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"// СЗ РФ. 2011, N 48, Ст. 6725.

[10] Федеральный закон от 31.05.2002 N 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"// СЗ РФ.2002, N 23. Ст. 2102.

[11] СЗ РФ . 2011, N 48, ст. 6725.

наличие стандартов гарантировало бы получателю юридической помощи, ее качественность независимо от того куда он обращается, а исполнителей предотвратит от ошибок, снижающих качество их работы.

Судебная защита – одна из самых острых проблем нашего времени. На протяжении уже довольно-таки большого периода времени идет масштабное реформирование судебной системы. Конституционно закреплен принцип разделения властей и выделение судебной системы в отдельную, самостоятельную ветвь власти. Суды номинально отделены от администрации и есть конституционные предпосылки для создания действительно независимой ветви власти. Законодательно закреплены основополагающие принципы – беспристрастность, независимость и несменяемость судей [12]. Однако профессор, депутат Вороненков Д.Н. говоря о судебной системе общей юрисдикции, которая непосредственно «связана» с гражданами, утверждает, что она (система) «тяжело больна». «Выражение «басманное правосудие», «красногорское правосудие» практически вошли в обиход и наглядно иллюстрируют то, что судебная система является одной из самых проблемных структур в современной российской государственности»[13]. Согласно опросам общественного мнения, только 27% граждан России доверяют органам правосудия, при этом 38% органам правосудия не доверяют[14].

Неравенство перед судом наблюдается довольно часто, когда за самые тяжкие преступления назначаются условные наказания. Так, по данным уполномоченного по правам ребенка П. Астахова, почти 70% насильников получают условные сроки. Иногда чиновник, совершивший значительное преступление, может продолжать занимать руководящий пост в крупной госкорпорации. Подобные примеры, ставят под сомнения такие принципы судебной системы, как независимость от сторон процесса, справедливость выносимых решений и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом.

Равенство всех пред законом и судом является одним из главных конституционных положений, которое применительно к различным сферам жизни общества. Оно подтверждает важность для нашей страны как правового демократического государства – соблюдение требований правового равенства во всех сферах общественных отношений.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)//Российская газета, 05.04.1995, Российская газета, 10.12.1998.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах 19 декабря 1966 г.)//Ведомости Верховного Совета СССР, 1976 г., N 17(1831), Ст. 291.
3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 18 декабря 1979 г.//Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 341 – 355.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015)//СЗ РФ. 2015, N 10, Ст. 1391.
5. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации"//СЗ РФ, 2013, N 52 (часть I), Ст. 7007.
6. Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"// СЗ РФ. 2011, N 48, Ст. 6725.
7. Федеральный закон от 31.05.2002 N 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"// СЗ РФ.2002, N 23. Ст. 2102.
8. Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.04.2015, с изм. от 14.05.2015) "О статусе судей в Российской Федерации"//Ведомости СНД и ВС РФ", 30.07.1992, N 30, Ст. 1792.
9. Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 N 1406 (ред. от 18.08.2015) "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы"//СЗ РФ. 2013, N 1, Ст. 13.
10. Декларация прав человека и гражданина 1789 года// Конституция и законодательные акты. – М., 1989.
11. Вороненков Д.Н. Фемида без повязки – М.: НПО «Типография Москва», 2013. – 288с.
12. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник – М.: Юристъ, 1995г. – 480 с.
13. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка (П-Р): Издательство "Азъ", 1992. – 660 с.

Reference list:

1. The universal Declaration of human rights (adopted by the UN General Assembly on 10.12.1948)//Rossiyskaya Gazeta, 05.04.1995, Rossiyskaya Gazeta, running from 10.12.1998.
2. The international Covenant on civil and political rights of 19 December 1966)//Vedomosti of the USSR Supreme Soviet, 1976, N 17(1831), Art. 291.
3. The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, 18 December 1979/international protection of the rights and freedoms of the individual. The collection of documents.- M.: Legal literature, 1990. P. 341 – 355.
4. The code of administrative court procedure of the Russian Federation from 08.03.2015 N 21-FZ (ed. from on 29.06.2015)//Sz the Russian Federation. 2015, N 10, Art. 1391.
5. The Federal law from 28.12.2013 N 442-FZ (edition of 21.07.2014) "On fundamentals of social servicing of citizens in the Russian Federation"//Sz the Russian Federation, 2013, N 52 (part I), Art. 7007.
6. Federal law of 21.11.2011 N 324-FZ (edition of 28.12.2013) "On free legal aid in the Russian Federation"// Sz the Russian Federation. 2011, N 48, Art. 6725.
7. Federal law of 31.05.2002 N 63-FZ (as amended on 02.07.2013) "On advocate activity and advocacy in Russian Federation"// Sz the Russian Federation.2002, N 23. PT. 2102.
8. The law of the Russian Federation N 3132-1 from 26.06.1992 (as amended on 06.04.2015, with am. from 14.05.2015) "On the status of judges in the Russian Federation"//sheets SND and VS the Russian Federation", 30.07.1992, N 30, Art. 1792.
9. The decree of the Government of the Russian Federation of 27.12.2012 N 1406 (edited on 18.08.2015) "About the Federal target program "Development of judicial system of Russia for 2013-2020"//Sz the Russian Federation. 2013, N 1, Art. 13.
10. The Declaration of the rights of man and citizen of 1789// the Constitution and legislative acts. – M., 1989.
11. The Voronenkov D. N. Femida with no bandage – M.: NGO "the Moscow Printing house", 2013. – S.
12. Kozlova E. I., Kutafin O. E. the Constitutional law of the Russian Federation: the Textbook – M.: Yurist, 1995. – 480 p. 13. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of Russian language (p-P): Publishing house "AZ", 1992. – 660 p.

[12] Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.04.2015, с изм. от 14.05.2015) "О статусе судей в Российской Федерации"//Ведомости СНД и ВС РФ", 30.07.1992, N 30, Ст. 1792.

[13] Вороненков Д.Н. Фемида без повязки – М.: НПО «Типография Москва», 2013. С.181.

[14] Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 N 1406 (ред. от 18.08.2015) "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы"//СЗ РФ. 2013, N 1, Ст. 13.

3.2. ПРАВОВОЕ СОЗНАНИЕ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА В УСЛОВИЯХ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Карнаушенко Леонид Владимирович, доктор исторических наук, профессор, начальник управления учебно-методической работы

Место работы: Краснодарский университет МВД России

karnl@mail.ru

Аннотация: в условиях масштабных трансформаций системы культуры в России конца XX – начала XXI в. наблюдаются существенные изменения различных институтов и подсистем. Данные изменения характеризуются как позитивными, так и негативными социальными последствиями и требуют всестороннего научного осмысления. Трансформируется и правовая институциональная система, в том числе – правовое сознание и правовая культура.

Ключевые слова: духовная культура, социокультурная система, социокультурные трансформации, право, правовое сознание, правовая культура.

LEGAL CONSCIOUSNESS AND LEGAL CULTURE IN THE CONDITIONS OF SOCIOCULTURAL TRANSFORMATION OF THE RUSSIAN SOCIETY

Karnaushenko Leonid V., Head of study-methodical work Department Krasnodar University of Interior, Doctor of History, professor

Place of employment: Krasnodar University of MIA of Russia

karnl@mail.ru

Abstract: in terms of large-scale transformations of the system of culture in Russia in the late XX – beginning of XXI century there are significant changes of the various institutions and subsystems. These changes are characterized by both positive and negative social impacts and require a comprehensive scientific understanding. Transformed institutional and legal system, including legal consciousness and legal culture.

Keywords: spiritual culture, sociocultural a system of sociocultural transformation, law, legal consciousness, legal culture.

В социальной системе существует ряд институциональных структурных элементов, способствующих достижению стабильности социумом, препятствующих деструктивным и дезорганизационным социальным процессам. Среди них важное место занимают институциональные структуры духовной культуры и права. Данные структурные элементы социума непосредственно связаны с социокультурной системой регуляции сознанием и поведением людей, и от их стабильного функционирования зависят перспективы современного общества в целом, а также его основных институтов и подсистем.

В основе социокультурной системы – совокупность знаний, ценностей, смыслов, идей, мировоззренческих установок и т.д., влияющих на сознание и поведение людей. Духовная культура пронизывает все стороны жизни общества, прямо или косвенно оказывает влияние на все социальные институты и подсистемы общества, осуществляет воздействие на формирование духовного облика людей, что, в свою очередь, во многом предопределяет социальные действия и взаимодействия в обществе.

По мнению Г.Д. Гриценко, культура, с одной стороны, закрепляет степень адаптации человеческого сообщества к определенным (природно-климатическим и социально-историческим) условиям, а с другой – регулирует деятельность людей. Те же культурные нормативные предписания, которые стали социально значимыми и необходимыми для стабильной жизнедеятельности общества в целом и отдельного индивида, в частности, приобрели характер общеобязательных предписаний и приняли правовую форму выражения. Другие культурные нормы, которые хотя и носили общий характер, но имели ритуальное или нравственно-этическое значение, нашли свое выражение в нормах морали, религии и так далее. Нормативная система конкретного общества исторически имеет единую культурологическую основу, составные части которой тесно взаимосвязаны между собой и нередко взаимодополняют друг друга [1, с.192].

Однако в истории развития обществ бывают периоды масштабных трансформаций, когда риск и неопределенность выходят на первый план, и начинают оказывать воздействие на основные структурные элементы социума. Именно такая ситуация сложилась в начале 1990-х г. в российском обществе. В настоящее время ее инерция продолжает оказывать всестороннее воздействие, как на духовно-нравственную сферу общества, так и на социальную структуру, институты, происходящие социальные процессы.

Особую опасность представляют дисфункции именно системы духовной культуры. Еще французский социолог Э. Дюркгейм ввел в научный оборот понятие «аномия» для характеристики состояния безнормия, духовно-нравственного вакуума, возникающего вследствие рассогласования культурных регулятивов [3].

В таких сложных условиях набирают силу феномены, являющиеся прямыми противоположностями права, – произвол и насилие. В этой связи возникает и другой вопрос: возможно, не право, как объективно складывающееся явление, способно обеспечить общественный порядок? [1, с.5].

Российское общество вступило в состояние риска и неопределенности в начале 1990-х г. В этот период времени были отмечены масштабные и глубокие изменения всех сторон социума. Л.Г. Ионин для описания сущности происходивших социальных и социокультурных изменений предложил концепцию социокультурного кризиса как следствия движения от моно-

стилистической к полистилистической культуре. По мнению автора, ситуация кризиса 1990-х г. характеризовалась разрушением социоструктурных и административных систем России, вместе с ними гибли складывающиеся десятилетиями традиции, верования, идеологии, жизненные стили и формы [5, с.78].

С точки зрения Л.Г. Ионина, в трансформирующемся обществе, в условиях подвижной социокультурной системы элементы полистилистической и моностилистической культур сосуществуют, старые структуры и символические системы живут, но лишены монополии на репрезентацию социокультурного целого и входит в нынешнюю реальность на правах одного из многих возможных стилей культуры. В то же самое время на поверхность выходят десятки и сотни новых или просто забытых жизненных форм и культурных стилей. В целом эта обстановка может быть охарактеризована как переход от моностилистической к стабильной полистилистической культурной организации [5, с.84].

Новый тип организации социокультурного пространства, по мнению исследователя, характеризуется рядом атрибутивных характеристик. Из них целесообразно обратить внимание на две особенности:

– детотализация, которая лишает культуру какого-то видимого, воспринимаемого единства. Процесс детотализации, охвативший российскую культуру, приводит к массовому возникновению и развитию субкультурных объединений самого разного характера;

– включение, означающее максимум культурной терпимости. Любые темы и сюжеты актуально, либо потенциально, включаются в культуру. Начинают взаимодействовать совершенно различные системы знаков и символов. Некоторые символы постоянно путешествуют из одной системы в другую [5, с.84].

Детотализация и включение, став актуальными атрибутивными элементами системы культуры, способствуют ее плюрализации, открывают широкие возможности для интеграции в систему культуры разнообразных элементов. Именно такую тенденцию мы наблюдаем в период 1990-х – 2000-х г. Культура постепенно теряет свою целостность и все больше принимает мозаичную форму. Данную особенность наиболее полно охарактеризовал в своих работах французский социолог А. Моль. По мнению исследователя, современная социокультурная система характеризуется тем, что в ней знания людей о мире формируются не столько благодаря системе образования, сколько за счет деятельности массовой коммуникации. Нынешняя система культуры представляет собой своеобразное вместилище идей, ценностей, установок, идеалов, зачастую противоречащих друг другу [8, с.145-158].

Л.Г. Ионин обращает внимание на исчезновение казавшейся когда-то прочной культурной иерархии. Культура дифференцируется на мало зависимые или вовсе не зависимые друг от друга культурные стили, формы и образы жизни. Бывшая «высокая культура» обретает субкультурный статус. Культурная индустрия, которая раньше рассматривалась как производительница не престижной и дешевой массовой культуры, приобретает новую, не присущую ей ранее функцию – производителя и распространителя не просто легкой музыки и эстрадных песенок, а жизненных форм и жизненных стилей [6, с.259].

Тенденции «массовизации» и «коммерциализации» российской культуры, начавшиеся в 1990-е г., способствовали тому, что коммуникативное поле, отвечающее за воздействие на социокультурную систему координат индивидов и групп, заняли установки и образцы, скорее разрушающие правовые идеалы и ценности, способствующие криминализации сознания. Индустрия массовой культуры детерминирует ситуацию, когда в погоне за прибылью, рейтингами, популярностью происходит трансляция социокультурного содержания, разрушающего основы правовой культуры и правового сознания, формирующие негативное отношение к институту права. Особенно опасна сложившаяся ситуация для социализации и воспитания подрастающего поколения, для которого в этом возрасте крайне важно преодолеть культурную, моральную, ценностную дезорганизацию, неизбежно возникающие в любом обществе вследствие перехода в «мир взрослых», но намного усиливающуюся в условиях нестабильности и быстро происходящих социальных перемен.

Стоит отметить, что стабильное функционирование социокультурной системы в обществе служит целям достижения стабильности и преодоления потенциальных и/или реальных социальных отклонений. Для трансформирующегося общества основная сложность заключается в том, что институты обеспечения правопорядка, осуществления санкций и мер социального контроля не способны самостоятельно решить проблему социальных отклонений. Высокая эффективность достигается лишь при стабильном и эффективном функционировании институтов социокультурной регуляции поведением людей. Прочие институциональные структуры, несмотря на имеющийся потенциал воздействия, не отличаются подобными атрибутивными характеристиками, позволяющими добиться осознанного и добровольного сотрудничества людей в социуме.

Стоит отметить, что социокультурная система – отнюдь не статичное образование; это динамичная самокорректирующаяся система, с постоянно колеблющимся полем норм, правил, социальных практик, стремящаяся к интеграции разнонаправленных явлений, элементов культуры. В частности, правовая культура и правовое сознание в рамках стабильно функционирующего общества включены в социокультурную систему, что способствует поддержанию деятельности института права.

Важным социокультурным регулятором является правовая культура. Как отмечает Л.А. Петручак, правовая культура – исторически сложившаяся, обусловленная экономическим, политическим, социальным и духовным уровнем развития общества разновидность культуры, которая материализуется в формировании, передаче, сохранении правовых ценностей, служащих ориентиром юридически значимого поведения, и представляет собой качественное состояние правовой системы, степень правового развития личности и общества [9].

По мнению В.Н. Гуляихина, правовая культура – это духовная и материальная система правовой жизни социума, детерминируемая общественно-экономическим строем, и оцениваемая исходя из достигнутого уровня развития правосознания, правовой деятельности, юридической техники и эволюции человека как субъекта права [2].

Элементом социокультурного регулирования, непосредственно связанным с правовой культурой, является и правосознание, которое, по мнению исследователей, выступает в качестве «одного из основных компонентов правовой культуры, как духовной и материаль-

ной системы» [2].

А.А. Коник полагает, что правосознание – это совокупность значений и смыслов, рождаемых при осознании природы и сущности права, правового уровня отношений между людьми. Правосознание есть выражение и проявление разумной, рассудочной деятельности человека. Правосознание организует сферу чувств и побуждений, но к ним не сводится, оставаясь разумной деятельностью. Главным источником правосознания выступает социальная интеракция и коммуникация, в процессе которой формируется символический универсум, дающий смысловую основу для интерпретации феноменов правовой жизни [7].

Исследователи отмечают, что правосознание определяет для личности набор правомерных средств достижения ее целей и тем самым противоправное поведение как способ разрешения в свою пользу конфликтной ситуации становится аномалией по отношению не только к разумности нормы, но прежде всего к разумности интересов личности [7].

В контексте масштабных трансформаций российского общества при рассмотрении ситуации, касающейся правовой культуры и правового сознания, следует также анализировать и общие состояние духовной культуры, функционирование основных ее компонентов. Суть проблемы видится нам в том, что рассуждения о низкой правовой культуре и деформированном правовом сознании, свойственным немалой части российского общества, выглядят несколько некорректными. Необходимо принимать во внимание то факт, что на различных уровнях существования правовой культуры и правового сознания отношение к праву, восприятие права могут значительно отличаться. Общие оценки ситуации в условиях многоуровневой структуры общества выглядят отвлеченными и лишенными социально-управленческого смысла.

Г.Д. Гриценко обращает внимание на тот факт, что эволюция права как социокультурного феномена детерминирована внутренними закономерностями развития социокультурного мира. В силу этого право встроено в социально-культурную систему нормативной регуляции и для него характерно не абстрактно-идеальное, а конкретное бытие. Правовые ценности не являются абсолютными и самодовлеющими, а составляют неотъемлемую часть общей системы иерархически организованных социальных ценностей общества, получающую от них свое функциональное значение и конкретное содержание. В этом смысле право есть область ценностных отношений, динамично сосуществующих с моральными, религиозными, этическими и другими духовно-культурными общественными отношениями [1, с.21].

Касаясь механизмов селекции культурных норм, которые затем приобретают свойства норм права, исследователи указывают на особую роль общества. Этот отбор, как справедливо замечает Л.И. Спиридонов, производится по принципу их значимости для сохранения и функционирования социального целого. Если правило поведения как составная часть культуры имеет важное значение для общественного порядка или тесно связано с осуществлением необходимых общих дел, оно становится нормой права. Такая точка зрения на соотношение права и культуры означает, во-первых, что все правовые нормы есть нормы культуры, но не все нормы культуры есть нормы права, и, во-вторых, что все правовые идеи являются идеями культуры и содержат в себе особенности социально-культурной реальности [1, с.170].

Таким образом, система духовной культуры общества обладает способностью продуцировать социокультурные элементы, регулирующие поведение людей, их социальные действия и взаимодействия, а также служащие целям противодействия отклоняющемуся, деструктивному поведению. Одним из важных элементов социокультурной системы выступают правовые нормы, непосредственно или опосредованно закрепленные в ряде и институциональных конструкций, в частности – правовой культуре и правовом сознании. Стабильное функционирование правовой подсистемы духовной культуры позволяет обществу эффективно осуществлять процесс преемственности и смены поколений. В ходе социализации, социального развития, воспитания подрастающего поколения «взрослое» общество передает правовую информацию, знания, установки молодежи, которая постепенно усваивая их, становится полноценными, законопослушными гражданами. И, напротив, в случае возникновения системных сбоев в функционировании правовой подсистемы духовной культуры, происходит нарастание дезорганизационно-деструктивных действий со стороны подрастающего поколения, криминализация сознания и социальных практик, рост преступности, нигилизма, радикализма, экстремизма в молодежной среде.

Проблема заключается в том, что социокультурная система подвержена рискам, связанным, в том числе, с нестабильностью социальной системы вследствие происходящих масштабных трансформаций, охватывающих основные социальные институты и подсистемы. В этих условиях с неизбежностью возникает дезорганизация, дисфункциональность социокультурной системы. Процессы изменений в системе культуры носят достаточно длительный и, порой, весьма болезненный характер. Именно в эти периоды времени возрастают риски аномии, духовно-нравственного кризиса, дезориентации социума. Как следствие, начинаются длительные и болезненные процессы дезорганизации правовой подсистемы, идет деформация правосознания, правовые ценности заменяют антиценности и т.д.

Нарастающий социокультурный кризис, способствующий дисфункциональности правовых регулятивных механизмов, имеет весьма опасные социальные последствия. Его инерционность свидетельствует о том, что время выхода из сложившегося кризисного положения будет весьма длительным и сложным. Криминализация сознания подрастающего поколения, рост агрессивных, нигилистических, экстремистских установок формируют особую, социально-деформированную личность, которая, даже после преодоления системой кризисного состояния, будет крайне сложно возвращаться к нормальному правопослушному состоянию (а в ряде случаев такого состояния достичь уже не представляется возможным).

Основная ошибка, свойственная различным уровням управления в современной России нам видится в том, что имеет место «лобовое» решение многих социальных противоречий, напряжений, дезорганизаций и дисфункций. Однако интенсификация массово-коммуникативного воздействия (по-преимуществу) не предоставляет управленческим структурам никакого стратегического и тактического преимущества в решении системных социокультурных проблем. В частности, такая ситуация складывается, когда имеют место попытки продвижения ценностей правовой культуры и установок правового сознания, без учета общего кри-

зисного состояния системы культуры. В сложившейся ситуации правовая культура и правовое сознание не могут функционировать в полном объеме, так как в системе культуры в настоящее время отсутствуют объективные условия для их эффективной коммуникативной трансляции. Вследствие масштабного воздействия криминализированного социокультурного содержания правовая культура и правовое сознание не будут усваиваться, так как имеет место устойчивый вектор противодействия, который поддерживается инструментами индустрии массовой культуры. Для того, чтобы изменить сложившуюся ситуацию необходима координация управленческих структур различных уровней и научного сообщества с целью выработки концептуальных моделей, которые могут лечь в основу законодательных инициатив Федеральному собранию РФ. На наш взгляд, только принятие федерального закона, регламентирующего государственную молодежную политику, а также законов, призванных не допустить тотального культурного, мировоззренческого, идеологического поглощения подрастающего поколения криминальными практиками и установками, является залогом успешности процесса преемственности и смены поколений в нашей стране, результативности процессов социализации и социального развития молодежи.

Список литературы:

1. Гриценко Г.Д. Право как социокультурное явление: философско-антропологическая концепция: дис. … д-ра филос. наук. Ставрополь. 2003.
2. Гуляихин В.Н. Правовая культура как объект научного исследования: методологические подходы, структура и критерии оценки // Вопросы права и политики. 2013. №4.
3. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.. 1995.
4. Зеленков П.Г. Процесс формирования правосознания личности как объект социологического исследования: дис. … канд. соц. наук. СПб., 2008.
5. Ионин Л.Г. Культура на переломе // Социс. 1995. №2.
6. Ионин Л.Г. Социология культуры. М.: Логос, 1998.
7. Коник А.А. Формирование правосознания в трансформирующемся обществе: социально-философский анализ: дис. … канд. филос. наук. Ставрополь, 2006.
8. Моль А. Социодинамика культуры. М., 1973.
9. Петручак Л.А. Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2012.

Reference list:

1. Gritsenko G.D. Right as a sociocultural phenomenon: the philosophical-anthropological concept: dis. ... dr. philos. sciences. Stavropol, 2003.
2. Gulyaikhin V.N. Legal culture as an object of research: methodological approaches, structure and assessment criteria // the Questions of law and policy. 2013. No. 4.
3. Durkheim E. Sociology. Its subject, method, purpose. M.. 1995.
4. Zelenkov P.G. the Process of formation of legal consciousness of the individual as an object of sociological research: dis. ... candidate. SOC. Sciences. SPb., 2008.
5. Ionin L.G. Culture at the fracture // Sotsis. 1995. No. 2.
6. Ionin L.G. Sociology of culture. Berlin: Springer, 1998. S. 259.
7. Konik A.A. Formation of legal consciousness in a transforming society: social-philosophical analysis: dis. ... candidate. philosophy sciences. Stavropol, 2006.
8. Mol A. Sociodynamics culture. M., 1973.
9. Petruchak L.A. Legal culture of modern Russia: theoretical-legal research: dis. ... dr. jurid. sciences. M., 2012.

3.3. НАЧАЛО ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И МНОГОПАРТИЙНОСТИ

Пономарев Евгений Георгиевич, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой истории и права

Место работы: ГБОУ ВО «Ставропольский государственный педагогический институт»

PonomarevE@yandex.ru

Аннотация: В данной статье рассматривается начало зарождения парламентской реформы Российской империи, положенное Высочайшим рескриптом от 18 февраля 1905г. подписанным Николаем II. Автор анализирует сложный процесс обсуждения и учреждения важнейших законов и актов государственного строительства (Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», Манифест 6 августа 1905 г. «Об Учреждении Государственной Думы», «Основные государственные законы Российской Империи» от 23 апреля 1906 г. и др.), принятые под натиском революции, ставших правовой основой превращения России в конституционную монархию с многопартийной политической системой.

Ключевые слова: Государственная Дума; парламентаризм; многопартийность; император; самодержавие; государственное устройство; реформа; политическая система; революция; правотворчество; манифест.

BEGINNING OF HISTORY OF THE RUSSIAN PARLIAMENTARISM AND MULTI-PARTY SYSTEM

Ponomarev Evgeny Georgievich, doctor of jurisprudence, professor, head of the department of history and right

Place of employment: SEI VO "Stavropol state teacher training college"

PonomarevE@yandex.ru

Abstract: In this article the foundation of origin of parliamentary reform of the Russian Empire laid by the Highest reskript of February 18, 1905 the signed Nicholas II is considered. The author analyzes difficult process of discussion and establishment of the major laws and acts of the state construction (The manifesto on October 17, 1905. "About improvement of the state order", the Manifesto on August 6, 1905. "about Establishment of the State Duma", "The basic state laws of the Russian Empire" of April 23, 1906, etc.), accepted under the pressure of revolution, become a legal basis of transformation of Russia into constitutional monarchy with multi-party political system.

Keywords: State Duma; parliamentarism; multi-party system; emperor; autocracy; state system; reform; political system; revolution; law-making; manifesto.

Первая русская революция, вопреки противоречивости ее оценок, является одним из этапных событий отечественной истории. Кровавые события в столице российского государства в январе 1905г. не могли не потрясти фундамент государственной власти, всколыхнув народные массы и всю правящую элиту. Под давлением «снизу» и «сверху» на эти события самодержец «Всея Руси», держащий в своих руках поводья власти, не имел возможности уйти от ответственности реакции на произошедшие события.

9 января 1905г., несмотря на якобы неучастие в расстреле мирной демонстрации императора, не могло не заставить его предпринять действия, направленные на попытку ухода от социального взрыва, который мог разрушить всю структуру власти. В связи с этим 18 февраля 1905г. Николай II подписал сразу несколько противоречащих друг другу документов. В первом – Манифесте – намерения правителя были достаточно жесткими и решительными. В нем призывалось к искоренению «крамолы». Царь грозил всяческими карами вождям «мятежного движения» и требовал «усугубить бдительность по охране закона, порядка и безопасности» [11, с.132].

Во втором – Указе – гражданам России и организациям дозволялось подавать в Совет Министров петиции об «усовершенствовании государственного благоустройства». В данном случае политическая активность масс оценивалась уже не как «крамола» и «движение», направленные против устоев государственного строя, а трактовались как положительное желание россиян, вызванное «радением об общей пользе и нуждах государственных» [11, с.136]. Таким образом жесткость и агрессия Манифеста нивелировались положениями Указа. В этом, очевидно, русский царь видел свою историческую миссию быть отцом народа, строгим, но справедливым.

Этими двумя актами законотворческая активность императора 28 февраля не завершилась. На заседании Совета Министров в Царском селе Николай II подписал Высочайший рескрипт на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина. В нем государь выразил желание «…привлечь достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений» [3, с.22]. Как мы убеждаемся, к концу дня чаша весов в размышлениях и сомнениях царя склонилась в пользу «послабления демократии».

С этого момента, по мнению многих историков, можно начать отсчет зарождения парламентской системы в нашей стране. Рескрипт стал толчком к подготовке реформы политической власти и государственного управления в нашей стране.

16 марта 1905 года Николай II выступил с инициативой обсуждения возможных решений по этому вопросу, обратившись с запросом к министру внутренних дел А.Г. Булыгину. Министр не замедлил ответить императору, очевидно, понимая важность поручения, и приступил к его выполнению в высшей степени ответственно, что следует из достаточно пространной цитаты его письма к императору: «По всеподданнейшему докладу моему Вашему Императорскому Величеству

благоугодно было в 16 день марта месяца Высочайше повелеть мне немедленно приступить к составлению первоначальных предположений как о порядке привлечения избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений, так равно о ближайшем круге предметов их ведения и формах и способах их совещаний; по изготовлении же таковых предположений и подробных к ним объяснений внести весь труд для ближайшего согласования с общими видами правительства в Совете Министров. Во исполнение сего имею счастье представить при сем на благовоззрение Вашего Императорского Величества соображения мои по сему предмету и вместе с тем испрашиваю указаний Вашего Императорского Величества на предмет передачи таковых на рассмотрение и обсуждение Совета Министров» [14, л.5]. Следует подчеркнуть, что А.Г. Булыгин с первых же шагов намеривался по совету царя пойти по пути привлечения к законотворчеству широкие слои населения, избранные демократическим путем. Данная переписка позволяет сделать вывод, из которого следует положительная оценка Николая II такого подхода. Документ, хранящийся в Российском государственном историческом архиве, подтверждает единство демократического принципа. «На подлинном Собственноручно Его Императорским Величеством изображено: «Согласен». Рукою Министра Внутренних Дел написано: «Его Величество собственноручно изволил начертать: «Согласен». 23 Мая 1905 г. г. Царское Село. Гофмейстер Булыгин»» [9, с.42].

До начала открытия Государственной Думы первого созыва 27 сентября 1906 г. была проведена большая подготовительная работа по выработке документов, регламентирующих статус и полномочия первого российского парламента. Предстояло также четко определить его место в системе государственного устройства страны. К сожалению, мы вынуждены констатировать, что все благие демократические помыслы государя и его министра на практике очень быстро превратились в бюрократическую рутину, к которой так привыкла государственная машина. Высшие чиновники были не способны опуститься до уровня советов с простым народом. Подобных традиций в правотворчестве страны, веками разделенной непреодолимыми сословными барьерами, быть не могло.

Вопреки первоначальным намерениям эта задача была возложена на Особые комиссии и Особые совещания, работавшие в закрытых режимах. Все покрылось покровом секретности. К участию в обсуждении вопросов государственного устройства допускался лишь узкий круг из числа высших чиновников с позволения государя.

Согласно решению императора, имеющиеся мнения должны были быть рассмотрены в ходе особых секретных совещаний под руководством императора, состоявшихся в 1905-1906 гг. На этих совещаниях рассматривался широкий круг проблем, связанных с реформой государственного устройства России: порядок выборов и полномочия Государственной Думы и Государственного Совета, возможности образования политических партий и пределы их деятельности, полномочия монарха, основные государственные законы Российской империи[8; 18, с.235; 19, с.183; 20, с.289]. В совещаниях участвовал очень ограниченный круг лиц: великие князья, руководители ключевых министерств и главных управлений, наиболее влиятельные члены Госсовета, ряд общественных деятелей, доказавших лояльность и преданность самодержавию. Состав его не был строго постоянным, однако представление о нем может дать список лиц «Мемории Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной Думе правил. 3, 4 и 12 октября 1905 г.», текст которой сохранился в государственном архиве (имена приводятся в той транскрипции и в том порядке, как они даны в архивном документе): А Булыгин, Граф Сольский, К. Победоносцев, Эдуард Фриш, А. Половцов, О. Рихтер, Н. Чихачев, Н. Герард, А. Сабуров, Граф А. Игнатьев 2, Граф Витте, Князь М. Хилков, П. Лобко, Иван Голубев, Граф Ламзборф, Николай Таганцев, Вл. Верховский, Владимир Глазов, А. Редигер, Князь А. Оболенский, В. Коковцов, Барон Икскуль, П. Шванебах, А. Стишинский, С. Манухин, Н. Воеводский, С. Рухлов, Д. Трепов, П. Харитонов[15,л.24]. Дискуссии показали, насколько велик оказался разрыв между высшими государственными сановниками и либеральной оппозицией, в котором доминировали воззрения, близкие к европейскому «новому либерализму».

В своих выступлениях на совещаниях даже самые дальновидные чиновники, включая представителей Министерства иностранных дел, практически не касались экономических тем, так как, по их мнению, экономика, право и политика были оторваны друг от друга и существовали относительно автономно.

Российские либералы под влиянием многолетнего самодержавного пресса по-своему подходили к трактовке одного из основных демократических принципов – свободе слова и реализации гражданских прав. Участие в формировании представительных органов власти и, в первую очередь, Государственной Думы, по их мнению, должно было дароваться свыше как некая привилегия, зависящая от верховного правителя российского государства. По их мнению, право голоса, предоставляемое россиянам, носило избирательный характер, зависящий от ряда факторов: сословной принадлежности, имущественного ценза, национальности, возраста, пола и т.п. В конечном итоге избирательное право носило электоральный характер и многоступенчатость выборов.

Либералы, будучи приверженцами реформ и модернизаций, искренне боялись кардинально нарушить всю конструкцию государственной власти и заботились о сохранении общественных устоев и традиций.

Рассматривая проблему избирательного права, на первое место либералы выдвигали необходимость достижения компромиссов между властью и революционным, выходящим из под контроля подъемом народа. Необходимо было найти то соотношение между правящими сословиями, пришедшей к экономической власти буржуазией и рабоче-крестьянским большинством, которое бы не нарушило государственную власть и традиционную тектонику соотношений социальных слоев российского общества.

В то же время на совещаниях и в записках, которые готовили некоторые из его участников, активно обсуждался вопрос об ограничении возможностей использования выборной кампании для пропаганды партийных лозунгов. Так, в «Соображениях министра внутренних дел о порядке осуществления высочайших предуказаний, возвещенных в рескрипте от 18 февраля 1905 года» [16] указывается на то, что имеющаяся юридическая база для обсуждения проектов государствен-

ных реформ сама по себе еще не дает права политическим партиям, общественным организациям и частным лицам прав публичного обсуждения разных аспектов государственного строительства и модернизации политической власти. Отмечается, что случаев такого рода Указ вовсе не касается и в этом отношении остается в силе действовавший до этого порядок. «Когда отдельные общества и учреждения, собравшись под предлогом выработки петиций, проявляют, вместо того, направление деятельности, сопряженное с наказуемыми посягательствами на существующий государственный строй или общественное спокойствие, когда подобный же опасный оттенок примут сборища частных лиц, прикрывающих противоправительственные свои цели желанием воспользоваться правами по Указу 18 февраля, когда, наконец, самые петиции будут иметь характер преступных посягательств со стороны лиц, их подающих, – тогда местные власти не только вправе, но обязаны неупустительно принимать все те меры, которые предоставлены им ныне законом для предупреждения, пресечения и преследования преступлений против государственного и общественного порядка» [17, л.29].

Обсуждая предложения министра внутренних дел, члены кабинета отмечали, что проявляющаяся в самых непредвиденных и разнообразных формах антиправительственная агитация приняла широкие размеры еще ранее издания Указа 18 февраля. Совет Министров полагал, что министерство внутренних дел недостаточно энергично пользовалось полнотой предоставленных ему законов для такой борьбы. В то же время обращалось внимание на несовершенство и неполноту действовавших тогда законов, которые не давали властям всех необходимых средств для борьбы с антиправительственными выступлениями. Для устранения неблагоприятных причин первого рода предлагалось сделать соответствующее подтверждение со стороны центрального управления представителям местной власти о необходимости более энергичной деятельности в законных пределах. В случае же обнаружения пробелов в законодательстве, следовало бы приступить к разработке и представлению затем на утверждение Государственного Совета проекта законоположений, дополняющих собой указанные пробелы законодательства [17, л.29].

По этим соображениям Совет Министров предложил «предоставить министру внутренних дел и управляющему Министерством юстиции: а) в руководство текущей деятельностью местных административных и судебных чинов иметь постоянно в виду, что должны быть предупреждаемы, пресекаемы и преследуемы все преступные проявления общественной жизни, которые имеют характер противоправительственной агитации, хотя бы они прикрывались мнимым радением об общем благе; б) обсудить вопрос о том, достаточны ли действующие узаконения для пресечения означенных нарушений, и если бы представилась необходимость изменить или дополнить их, войти с представлениями в установленном порядке о соответственных мероприятиях» [17,л.31].

Революция не только всколыхнула российскую государственность, но и, без преувеличения, стала переломным моментом, точкой отсчета формирования многопартийной системы. Образование десятков общероссийских, региональных, национальных, политических партий, отражающих весь спектр многослойного общества, неизбежно вызывали дискуссию относительно их роли и места в жизни государства.

Лидером в этой идеологической борьбе стали наиболее радикальные политические силы, сумевшие раньше других организационно оформить свои ряды. Российская социал- демократическая рабочая партия откровенно заявила претензии на лидерство пролетарского движения. Программа и Устав этой партии четко формулировали своими основными задачами свержение существующего строя. Их лидеры В.И. Ленин, Г.В. Плеханов, Ю.О. Мартов, обозначив между собой серьезные разногласия на II съезде партии в июле–августе 1903 г., все же придерживались одних стратегических задач.

Партия социалистов–революционеров стала той политической силой, которая наиболее последовательно отстаивала экономические интересы самого многочисленного сословия в стране – крестьянства. Обсуждение перспектив российского парламентаризма и возможной роли политических партий параллельно с официально созданными структурами шло и в либеральной среде (впрочем, оно не затихало и после того, как многопартийная система была сформирована). Лидером либеральных партий с полным основанием можно определить конституционно-демократическую партию (народной свободы). Среди вождей этой партии единства по политическому устройству России было еще меньше, чем в рядах радикалов. Разница между ними заключалась лишь в том, что последние не имели возможности развернуть широкую дискуссию на страницах отечественных газет и журналов, находясь в своем большинстве заграницей или на нелегальном положении в подполье, а члены либеральных партий открыто демонстрировали свои позиции. С.А. Муромцев, В.А. Маклаков, М. Острогорский утверждали, что деятельность должна носить временный характер и использоваться только как оружие в борьбе за установление конституционного строя. В.Н. Милюков, В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, в свою очередь, рассматривали политические партии как настоятельную и неотъемлемую часть государственно-политической системы. Они не без оснований утверждали, что в обществах, как правило, переживающих политический кризис, названный процесс совпадает с началом формирования партийной системы, и на этом этапе происходит обострение идеологической борьбы, образование многочисленных, мелких, нежизненно способных партий–однодневок. Это полностью продемонстрировала российская действительность, выдвинув на политическую арену страны, по разным подсчетам, от 30 [2, с.15] до 50 [10, с.726] политических партий.

Эти и другие теоретические разработки и концепции идеологов либерализма нашли практическое воплощение в политической программе конституционно-демократической и партии «17 октября». Общественная жизнь России начала революции, старта реформ государственной власти, как мы уже отмечали, характеризуется активной риторикой всех политических партий. В либеральных изданиях она особенно обострилась в период нарастания кризиса летом 1905г. – зимой 1906 г.. Наряду с уже принятыми правовыми актами, обсуждение подхлестнули Закон от 6 августа 1905 г. о Государственной Думе, Манифест 17 октября 1905 г. и др. С принятием этих документов либералы считали задачи первой русской буржуазно-демократической революции выполненными в связи с установлением в стране конституционного строя и многопартийной системы.

Как следствие противоречий, назревающих в российском обществе в целом и высших слоях власти, в частности в ряде «Высочайших» правовых актов 1905-1906 г. о статусе и формировании Государственной Думы, сочетаются, а затем и продолжают усиливаться две противоположные концепции, заложенные первыми актами царя. Демократическая концепция была продолжена в Манифесте от 6 августа 1905 г. «Об Учреждении Государственной Думы». В нем объявлялось, что «настало время…призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для этого в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение государственных доходов и расходов» [11, с.636]. Создать данное представительство предполагалось «не позднее половины января 1906 г.» [11, с.639] .

На следующем этапе подготовки формирования российского парламента встал вопрос о процедуре организации избирателей и выборщиков. Это регламентировали следующие правовые акты: «Положение о выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г., «Правила» о применении «Положения» от 18 сентября 1905 г., Высочайший Указ «Об изменениях и дополнениях Положения о выборах в Государственную Думу» от 11 декабря 1905 г.. Избирательные права граждан рассматривались и регулировались «Указом» от 11 декабря 1905 г. и Высочайшим Указом «Об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов» от 8 марта 1906 г.

Консервативная тенденция постоянно подталкивала законодателей возвращаться к пересмотру статуса Думы в направлении ограничения ее полномочий, о чем свидетельствуют акты: «Учреждение Государственной Думы» 20 февраля 1906 г., «Правила о бюджетной работе Думы» 9 марта 1906 г. Таким образом, опасность утери власти и всех рычагов государственного управления вынужденно подталкивала Николая II подписывать «Высочайшие указы», дарующие народу права и свободы. С другой стороны, он понимал, что может оказаться «у последней черты», перейдя которую, возврат будет невозможен, и готовил пути к желанному отступлению или хотя бы ограничению нежелательных для самодержавия последствий.

Последним шагом назад на пути уступок демократии стали «Основные законы». Но и этот ключевой правовой акт победы первой русской революции зарезервировал положения, предусматривающие возможности отхода назад, по мере преодоления политического кризиса.

23 апреля Николай II подписал важнейший конституционный документ «Основные государственные законы Российской Империи». Это произошло за несколько дней до начала работы первой Государственной Думы. По справедливому мнению специалистов, определенная поспешность была вызвана стремлением царя не упускать из своих рук законодательную инициативу и предотвратить обсуждения и принятие парламентом столь важных правовых актов. Последнее могло посеять в сознании российской общественности аналогии ее с Учредительным собранием, потребность в котором давно обсуждалась политическими партиями. Основные законы 1906 г. закрепляли государственное устройство Российской Империи (ст.1, 2); государственный язык (ст. 3); существо верховной власти (ст. 4-25); порядок законодательства (ст. 84-97); принципы организации и деятельности центральных государственных учреждений (ст. 98-124); права и обязанности российских подданных и условия деятельности их организаций (ст. 69-83); положение о православной церкви (ст. 62-66); и др. [12]. Устранялось определение самодержавия как неограниченного, устанавливалось, что император будет осуществлять законодательную власть в единении с Государственной Думой и Государственным Советом. Отныне меры, принимаемые правительством во время прекращения занятий Государственной Думы и Государственного Совета, теряли силу без последующего их одобрения законодательными палатами и не могли вносить изменения в «Основные законы» и «Учреждения» представительных органов, а также положения о выборах в них. Основные законы четко разделяли законодательную и исполнительную власти, провозглашали независимость власти судебной [1, с.129; 4, с.297; 5, с.423; 6, с.213; 7, с.309; 13, с.351].

В дореволюционной и советской литературе десятилетиями шли дебаты о том, были ли в России конституция и конституционный строй. Возобладало мнение о том, что, хотя ряд статей придавал «Основным законам» внешне характер конституционного строя, все преобразования проводились «в чисто контрреволюционных целях», поэтому «нет никаких оснований считать Россию конституционной монархией», поскольку «Основные законы» носили лжеконституционный характер. Нам представляются более аргументированными выводы П.Н. Милюкова, В.В. Леонтовича, С. Ольденбурга, С.Г. Пушкарева о том, что Россия в 1906 г. получила конституцию и превратилась в думскую монархию. Исключительными прерогативами царя оставались почин пересмотра «Основных законов», высшее государственное управление, руководство внешней политикой, инициативой объявления войны и заключение мира, верховное командование вооруженными силами, военное законодательство, объявление местности на чрезвычайном, исключительном или военном положении, право чеканки монеты, назначение и увольнение министров, помилование осужденных и общая амнистия.

Базовая конструкция правовой основы выборов в Государственную Думу и деятельности партий в ходе выборов была создана основными государственными законами, принятыми 23 апреля 1906 г.

Подводя итоги анализа, можно сделать вывод, в какой сложной политической борьбе зарождался российский парламентаризм. С февраля по октябрь 1905 г. длился подготовительный период, полный противоречий и сомнений со стороны всех политических сил. Гранью между первым этапом и окончательным переломом в пользу реформы стал Манифест 17 октября 1905 г.

До этого правящая элита надеялась на возможно более полное сохранение традиционных устоев, старалась ограничиться попыткой вмонтировать в структуры неограниченной монархической власти законосовещательную Государственную Думу. Манифест 17 октября означал окончательный разрыв с прошлым, продемонстрировал намерение, пусть и вынужденное, конструировать новую для России конфигурацию власти.

К концу 1905 г. к дискуссии с позиций праволиберальных взглядов подключилась партия октябристов – Союз 17 октября. Её лидеры еще более последовательно проводили линию на возможно более полное сохранение традиционных структур государственного управления страной.

Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» [11,с.754] стал ключевым документом, заложившим основы новой политической системы Российской Империи. С момента первого шага в направлении превращения России в конституционную монархию прошло долгих восемь месяцев. Этот срок говорит о том, как непросто, в какой ожесточенной борьбе и сомнениях далось императору его решение. На наш взгляд, в этом заслуга и здравомыслие не столько убежденного монархиста Николая Романова, сколько нарастающий размах революции, грозящей опрокинуть российское самодержавие. Инстинкт самосохранения оказался выше политических амбиций царя. Без серьезных уступок и компромиссов власть было уже не удержать.

Гражданам России впервые гарантировались «незыблемые основы гражданской свободы» [11,с.754], расширялся круг избирателей, но самое главное и принципиально меняющее политическую систему страны — это учреждение российского парламента в облике Государственной Думы. Самодержавная власть и лично Николай II приняли на себя обязательство, «чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы » [11,с.754].

Таким образом, основные принципы новой конфигурации политической власти были определены, по крайней мере, на ближайшие десять лет.

Список литературы:

1. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.И. Первая российская революция и самодержавие: Первая российская революция и самодержавие: (государственно-правовые проблемы). Л: Изд. Ленинградского университета, 1975. 152 с.
2. Волобуев О.В., Шелохаев В.В. История политических партий России 1905-1914 гг. в советской историографии // Вопросы истории. 1989. №4. с.15.
3. Законодательные акты переходного времени 1904-1908 гг. / Н. Лазаревский. СПб: Государственная публичная историческая библиотека России, 2010. 888 с.
4. Ананьич Б.В., Дякин В.С. Кризис самодержавия в России: 1895-1917 гг. Л: Наука, Ленинградское отделение 1984, 2006. 663 с.
5. Леонтович В.В. История либерализма в России: 1762-1914: Исследования новейшей русской истории. М: Полиграфресурсы, Русский путь, 1995. 550 с.
6. Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры: Часть 1. Население, экономический, государственный и сословный строй. СПб: Книга по Требованию, 2011. 232 с.
7. Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II. М: Терра, 1992. 640 с.
8. Чичагов Л.М. Петергофские совещания о проекте Государственной Думы: Петергофское совещание о проекте Государственной Думы под личным его Императорского Величества председательством. Пг: Книга по Требованию, 2012. 240 с.
9. Пономарев Е.Г. Становление многопартийности в России: исторический опыт и современность: монография / Шаповалов В.А. СПб: Санкт – Петербургский университет МВД России. 1999. 248 с.
10. Подсчитано по: Политические партии России. Конец XIX – первая треть XX века: Энциклопедия. М: РОССПЭН, 1996. 695 с.
11. Полное собрание законов Российской империи: Собрание третье, Т. XXV, отделение первое, № 26803. СПб: Государственная типография, 1908. 1109 с.
12. Полный свод законов Российской Империи: Книга 1. СПб: 1911.
13. Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. М: Наука, 1991. 399 с.
14. РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный Совет. Ф. 1327, ед.х. 19124.
15. РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный Совет. Ф. 1327, ед.х. 19125.
16. РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный Совет. Ф. 1327, ед.х. 19125.
17. РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный Совет. Ф. 1327, ед.х. 19125.
18. Царскосельские совещания: Протоколы секретного совещания под председательством бывшего императора о расширении избирательного права // Былое. 1917. № 3.
19. Царскосельские совещания: Протоколы секретного совещания в апреле 1906 г. под председательством бывшего императора по пересмотру основных законов // Былое. 1917. № 4.
20. Царскосельские совещания: Протоколы секретного совещания в феврале 1906 г. под председательством бывшего императора по выработке Учреждений Государственной Думы и Государственного Совета // Былое. 1917. № 5, 6.

ОТЗЫВ

на статью доктора юридических наук, профессора Пономарева Евгения Георгиевича «Начало истории российского парламентаризма и многопартийности»

Российский парламентаризм, является ярким и, безусловно, рубежным событием отечественной истории, примером не всегда последовательных, но в то же время достаточно серьезных реформ российской политической системы начала XX века. Их опыт весьма востребован в настоящее время, ибо современная Россия и сегодня нуждается в дееспособном, профессиональном парламенте, как инструменте проведения реформ в различных областях общественной жизни. Именно на этом делает акцент автор данной статьи. В отличие от подобного рода работ, он анализирует не только процесс зарождения парламентаризма и многопартийности, но и затрагивает проблемы обсуждения, подготовки и принятия важнейших законодательных актов, законотворческих механизмов, разработки избирательной системы в России в сложный революционный период.

Профессор Пономарев Е.Г. использует и анализирует обширный архивный, а также интересный научной и теоретической точки зрения нормативно-правовой материал, имеющий прямое отношение к рассматриваемой теме.

В статье четко просматривается оригинальная авторская точка зрения, основанная на анализе привлеченного материала. Обращает на себя внимание живость научного языка, позволяющего отразить все нюансы борьбы за власть.

Заслуживает внимания объективная оценка различных партийных сил, участвующих в политическом процессе 1905-1907гг., от либеральных до консервативных, претендующих на законотворчество и лидирующую роль в Государственной Думе. Опыт этой деятельности, качество законопроектов, политическая культура представителей парламентских фракций, предложения, касающиеся проблем избирательного права, и др. составляют не только картину эпохи, но и помогут найти пути решения аналогичных задач на современном этапе.

Доктор юридических наук, профессор

Некрасов Е.Е.

3.4. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Толчинская Татьяна Ильинична, канд. ист. наук. Должность: доцент кафедры социально-гуманитарных наук

Место работы: Северо-Кавказский Федеральный университет (филиал) г. Пятигорск

tainatanya@yndex.ru

Крюкова Людмила Васильевна, канд. ист. наук. Должность: доцент кафедры социально-гуманитарных наук

Место работы: Северо-Кавказский Федеральный университет (филиал) г. Пятигорск

Аннотация: Данная научная статья раскрывает опыт деятельности полиции по противодействию незаконному обороту огнестрельного оружия в дореволюционной России. На сегодняшний день в связи с разгулом организованной преступности, угрозой террористических актов проблема незаконного оборота оружия стоит очень остро. По мнению авторов, исторический опыт помогает лучше понять и прочувствовать данную проблему. Попытка рассмотреть комплекс уголовно-правовых вопросов, относящихся к незаконному обороту оружия в дореволюционной России, дает возможность исследовать генезис их источников и последствий

Ключевые слова: незаконный оборот огнестрельного оружия; Уголовное уложение; контрабанда; приобретение, хранение и ношение огнестрельного оружия

HISTORICAL EXPERIENCE OF ACTIVITIES OF POLICE FOR COUNTERACTION TO ILLICIT TRAFFICKING IN FIREARMS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Tolchinskaya Tatyana I., Cand. historical Sciences. Position: associate Professor

Place of employment: North-Caucasus Federal University. Branch: Pyatigorsk branch

tainatanya@yndex.ru

Krukova Lyudmila V., Cand. historical Sciences. Position: associate Professor

Place of employment: North-Caucasus Federal University. Branch: Pyatigorsk branch

Abstract: This scientific article opens experience of activities of police for counteraction to illicit trafficking in firearms in pre-revolutionary Russia. Today in connection with revelry of organized crime, threat of acts of terrorism the problem of arms trafficking is particularly acute very much. According to authors, historical experience helps to understand and experience this problem better. Attempt to consider a complex of the criminal and legal questions relating to arms trafficking in pre-revolutionary Russia gives the chance to investigate genesis of their sources and consequences.

Keywords: illicit trafficking in firearms; Criminal code; smuggling; acquisition, storage and carrying firearms.

Значительное место в системе современной юриспруденции занимают деяния, которые непосредственно несут в себе угрозу общественной безопасности и общественному порядку. Среди них, в первую очередь, выделяются преступления, связанные с незаконным оборотом оружия. Особенность данного вида преступлений состоит в том, что они не только сами по себе представляют общественную опасность, но и провоцируют рост тяжких преступлений. При криминологическом анализе незаконного оборота огнестрельного оружия, важное значение имеет исследование его генезиса источников и последствий. В нашей стране[1] он представляет собой исторически изменчивое явление, особенности которого обусловлены спецификой ее социального, экономического, политического и правового развития.

В Российской империи владение огнестрельным оружием являлось неотъемлемым правом каждого законопослушного и психически здорового человека, не смотря на принадлежность к тому или иному сословию. Витрины магазинов наряду со штуцерами[2] изобиловали разнокалиберными револьверами моделей бульдог[3] и даже солидными армейскими Смит и Вессон[4], Веблей и Скотт[5], а Наган[6] вообще продавался по 16-20 рублей – минимальной месячной зарплате фабричного рабочего. Вот как производилась торговля огнестрельным оружием в магазине Р.Р. Рогена в г. Москве, на Неглинном пр-де, в доме Депре …«к сведению господ покупателей. Вследствие Постановления Московского Градоначальника, продажу револьверов и всевозможных винтовок и карабинов с патронами к ним, я, имею возможность производить только лицам, представившим мне разрешение Московского

[1] См.: Российская империя, Российская республика, Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, Союз Советских Социалистических Республик, Российская Федерация. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72 500 слов и 7 500 фразеологических выражений / Российская Академия Наук. Институт русского языка; Российский фонд культуры; – М.: АЗЪ, 1993. – 960 с.

[2] См.: Буквально – обрез. Со 2-й половины XIX века название сохранилось за некоторыми типами охотничьих нарезных ружей.

[3] См.: Широко распространенный в конце XIX – первой половине XX веков тип карманного револьвера. Название происходит от британского револьвера Веблей № 2.

[4] См.: Горас Смит и Дэниел Вессон / 10,67-мм револьвер.

[5] См.: Джеймс Веблей и Чарльз Вильям Скотт / 14,7 мм револьвер.

[6] См.: Эмиль и Лион Наган / 7,62 мм револьвер.

Градоначальника или Московского Губернатора. Иногородние свидетельства, выданные Губернатором, Исправником[7], Полицейским[8] или Акцизным Управлениями, должны быть представлены мною при прошении Московскому Градоначальнику и только по получении от него подтверждения и разрешения на право отправки, указанных в разрешении револьверов или винтовок с патронами к ним, таковые могут быть высланы. Разрешение на отправку получаю через 5-6 дней после подачи прошения Московскому Градоначальнику. Прошение оплачивается гербовым сбором в 1 р. 50 коп., за счет покупателя. Лица, состоящие на действительной военной службе, могут приобретать револьверы и прочее нарезное оружие с патронами к ним по разрешительным свидетельствам войсковых начальств или комендантских управлений. Свидетельства их гербовым сбором не оплачиваются»[9].

Несмотря на либерализацию в данной сфере деятельности, государство в тоже время ограничивало ее достаточно четкой системой мер. Императором и Самодержавцем Всероссийским[10] Николаем II 22 марта 1903 года было утверждено Уголовное уложение[11], явившееся последним по времени принятия фундаментальным законодательным актом Российской империи, оно состояло из 37 глав, содержащих 687 статей, из которых 72 относились к общей части. В нем устанавливалось, что преступлением является деяние, воспрещенное во время его совершения законом под страхом наказания. В числе других его новшеств в нем провозглашалось равенство граждан перед законом, был введен запрет на применение уголовного закона по аналогии, категоризации уголовно-наказуемых деяний за тяжкие преступления, преступления и проступки, норму о возрастной невменяемости, упрощение системы наказаний. Основными видами наказаний по Уголовному уложению были смертная казнь, каторга, ссылка на поселение, заключение в исправительном доме, заключение в тюрьме, арест и денежная пеня (штраф). Это был отличающийся внутренним единством закон, представляющий собой систему взаимосвязанных норм, построенных на научной основе. Основная часть норм, предусматривающих ответственность за незаконный оборот огнестрельного оружия, содержалась в главе X «О нарушении постановлений, ограждающих общественную и личную безопасность». В соответствии со статьей 224 виновный лишался права торговать огнестрельным оружием или взрывчатыми веществами или иметь склад оных на срок от одного года до пяти лет или навсегда. В том случае, если он уличался в их хранении, без надлежащего разрешения, либо вне устроенного для них склада или хотя и в складе, но в большем против разрешенного количестве. Так, заключением в исправительный дом подлежало наказывать виновного в приобретении, хранении или сбыте огнестрельного оружия, взрывчатого вещества или снаряда, если они были предназначены для совершения преступления (ст. 225). Статья 230 установила ответственность за хранение или ношение огнестрельного оружия (п. 1); хранение или ношение огнестрельного оружия в местах, где это запрещено законодательством (п. 2); стрельбу из огнестрельного или иного опасного оружия в запрещенных местах (п. 3). В качестве наказания предусмотрены арест на срок не свыше двух недель или денежная пеня не свыше пятидесяти рублей. Статья 274 квалифицирующим признаком определяла проживание без установленного вида на жительство и отсутствия постоянного места жительства и рода занятий, т.е. праздношатание и наличием у такого лица огнестрельного оружия, что наказывалось заключением в исправительный дом. Кроме того, наличие огнестрельного оружия было обстоятельством, отягчающим ответственность виновного в прошении милостыни (ст. 276).

Также, Императором и Самодержавцем Всероссийским Николаем II было утверждено Положение Совета Министров «О порядке хранения и продажи огнестрельного оружия», которое предоставляло генерал-губернаторам, губернаторам и градоначальникам дополнительные полномочия по регулированию оборота огнестрельного оружия, что было вызвано революционными событиями 1905-1907 годов. Указанные должностные лица в местностях, не объявленных в исключительном положении, имели право при наличии чрезвычайных обстоятельств, угрожающих общественному порядку и спокойствию:

1. Издавать на срок не более трех месяцев обязательные постановления, относительно порядка хранения и продажи огнестрельного оружия, кроме охотничьих образцов, а также припасов к нему и взрывчатых веществ.

2. Налагать собственной властью за нарушение означенных постановлений в административном порядке взыскания, не превышающих трехмесячного ареста или денежного штрафа в размере пятисот рублей. Помимо этого, Высочайшим утверждением устанавливались ограничения на оборот огнестрельного оружия в отношении существовавших в то время сословий и в определенных местностях. На 50-ти верстном пространстве от границы с Пруссией запрещалось иметь ружья, пистолеты и всякое холодное оружие, кроме охотничьих ружей. При этом определялось дозволенное количество ружей на населенный пункт – одно ружье на десять крестьянских дворов, а помещикам – оружие, состоящее на вооружении в армии. Высочайшим Постановлением от 24 августа 1906 года по Великому Княжеству Финляндскому был ограничен сроком на один год ввоз на его территорию нарезного

[7] См.: Исправник – глава полиции в уезде (низшая административная единица в Российской Империи), подчинен губернатору. В качестве его представителя он был обязан наблюдать за общественной безопасностью и за правильным делопроизводством в уездной полиции.

[8] См.: Полиция (от др.-греч. ἡ πολιτεία – государство, город) с июня 1718 года по февраль 1917 года в Российской Империи. С февраля 2011 года в Российской Федерации.

[9] См.: Тарасов И.Т. «Очерки науки полицейского права». Пособие для слушания лекций. М., 1897.

[10] См.: Николай Александрович Романов (6 (18) мая 1868 г., Царское Село – 17 июля 1918 г., г. Екатеринбург). Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; царь Казанский, царь Астраханский, царь Польский, царь Сибирский, царь Херсонеса Таврического, царь Грузинский; государь Псковский и великий князь Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский; князь Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Семигальский, Самогитский, Белостокский, Корельский, Тверский, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; государь и великий князь Новагорода низовския земли, Черниговский, Рязанский, Полотский, Ростовский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстиславский и всея северныя страны повелитель и государь Иверския, Карталинския и Кабардинския земли и области Арменския; Черкасских и Горских князей и иных наследный государь и обладатель, государь Туркестанский; наследник Норвежский, герцог Шлезвиг-Голштейнский, Стормарнский, Дитмарсенский и Ольденбургский и прочая, и прочая, и прочая».

[11] См.: Уголовное право России. Практический курс / Под общ. ред. А.И. Бастрыкина; под науч. ред. А.В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

оружия, в том числе револьверов и пистолетов.

Это было обусловлено, предшествующими событиями первой русской революции, в ходе которой произошли многочисленные случаи оказания восставшими вооруженного сопротивления полиции и армии[12]. В Российской империи совершение государственных (антиправительственных) преступлений было неразрывно связано с еще одним видом преступлений – контрабандой оружия. Она была органично присуща деятельности революционных сообществ, составляя необходимый и существенный элемент их деятельности. Чтобы осуществить свои планы, они налаживали каналы нелегальной связи между своими центрами за рубежом и сообщниками на территории страны с целями посылки огнестрельного оружия для борьбы с законными властями. В 1905–1907 годы резко увеличился объем контрабанды огнестрельного оружия через южные порты Российской империи – по сведениям, имевшимся в Департаменте полиции, оно ввозилось на пароходах доставлявших нефть в Англию, Ирландию, Дублин, Белфаст главным образом, в Батум, Поти и Сухум. Заведывающий заграничной агентурой Департамента полиции А.М. Гартинг в письме на имя директора Департамента полиции (от 20/7 сентября 1906 г., № 286)[13] докладывал, что русские революционеры для контрабанды огнестрельного оружия приобрели в Англии пароход «Ajax», переименованный ими в «Armstrong». Незаконно ввезенное на территорию Российской империи огнестрельное оружие оказало негативное влияние на состояние правопорядка в стране, создало необходимые условия для революционного и уголовного террора. За один год, начиная с октября 1905 года, было убито и ранено 3 611 государственных чиновников, к концу 1907 года их число достигло 4 500 человек, а если к этому прибавить 2 180 убитых и 2 530 раненых частных лиц, то общее количество жертв составило 9 000 человек. Поэтому задача предупреждения и пресечения полицией контрабанды огнестрельного оружия закономерно осуществлялась, прежде всего, в форме конфиденциальной работы. В 1908 году начальникам районных охранных отделений, губернских и жандармских полицейских управлений в приграничных губерниях и на пограничные пункты был разослан циркуляр Департамента полиции об использовании агентуры для наблюдения за снабжением революционеров оружием. В нем отмечалось, что секретная агентура является наиболее верным способом розыска и задержания транспортов оружия, как на границе, так и внутри губерний[14].

Безусловно, полиция обеспечивала безопасность государства и общества в сфере легального оборота огнестрельного оружия. В первую очередь полиция наблюдала за тем, чтобы изготовление, приобретение, хранение, ношение, привоз и сбыт огнестрельного оружия не производились лицами, не получившими на то надлежащего разрешения. Она также принимала участие в работе комиссий для осмотра местностей, избираемых под устройство заводов для изготовления взрывчатых веществ, запрещала, чтобы частные лица не открывали заводов пушечных и оружейных, кроме фабрик охотничьих ружей. В тоже время, списки видов оружия, считающихся запрещенными, утверждались Советом министров, по представлению министра внутренних дел, и обнародовались во всеобщее сведение посредством опубликования через Правительствующий Сенат, в установленном порядке. В местностях, где по установившимся обычаям огнестрельное оружие служило принадлежностью народной одежды, условия, и порядок ношения оружия также определялся правилами, издаваемыми Советом министров, по представлению подлежащего главного местного начальства. Полиция наблюдала, чтобы никто не производил стрельбы из огнестрельного оружия не только в общественных, но и в других местах, где с вероятностью, возможно, ожидать присутствия людей. Ей было предписано выдавать разрешения на владение огнестрельным оружием в виде письменного свидетельства: в них содержались сведения – фамилия, имя, отчество лица, кому оно выдано. Там же указывались вид, модель, количество, номер оружия, срок и место действия свидетельства, дата выдачи и регистрационный номер. В большинстве случаев в начале XX века в свидетельство полагалось вклеивать фотографию. Свидетельство подписывалось выдавшим его начальником местной полиции и скреплялось гербовой печатью. Оно не выдавалось: несовершеннолетним и учащимся в учебных заведениях; душевнобольным; состоящим под следствием или судом, либо осужденным по обвинению в преступных деяниях, влекущих за собою наказание не ниже заключения в тюрьме; состоящим под полицейским надзором; не имеющим определенного места жительства. В том числе и тем, кто, по имеющимся у полиции достоверным сведениям, допускал уже ранее того злоупотребление огнестрельным оружием. Выданное свидетельство должно было предъявляться по всякому требованию полиции. Огнестрельное оружие могло быть отобрано по распоряжению начальника местной полиции у лица, его получившего, если это лицо переставало соответствовать тем требованиям, при наличности коих выдавалось свидетельство. Следует особо подчеркнуть, что в Российской империи достаточно тщательно и строго подходили к выдаче свидетельств на право торговли, приобретения, хранения и ношения огнестрельного оружия. Так, за шесть лет, в период с 1899 года по 1905 год в Кубанской области было выдано всего только 2 104 таких свидетельства. Анализ архивных материалов[15] показывает, что при получении свидетельства на право торговли, приобретения, хранения и ношения огнестрельного оружия, прошение гражданина об этом рассматривалось должностным лицом полиции со всей тщательностью, и далеко не каждый претендент получал его. Кому-либо из чинов полиции по месту жительства претендента поручалось собрать сведения о личности просителя, на основании которых давалось заключение по прошению двух видов:

а) прошение оставить без последствий;

б) прошение удовлетворялось.

[12] Толчинская Т. И. Печать в борьбе за общественное мнение в России в 1900-1930-х годах: традиции и особенности исторической эволюции. Автореф. дисс. …канд. истор. наук./Северо-осетинский государственный университет им.Хетагурова. Владикавказ, 2012.

[13] См.: Доронин А.М. Деятельность департамента полиции МВД Российской Империи по борьбе с незаконным ввозом в страну оружия и пропагандисткой литературы в XIX – начале XX века: Историко-правовое исследование: Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. МВД России. Санкт-Петербургский университет. – СПб. 2001. С. 7.

[14] См.: Агентурная работа политической полиции Российской империи. Сб. документов. 1880-1917. Сост. Е.И. Щербакова. – М., 2006. С. 3

[15] См.: ГАКК. Ф. 454. Оп. 1. Д. 3177. Л. 128, 128 об, 129.

Торговцы могли продавать огнестрельное оружие только лишь при предъявлении покупателем свидетельства, которое оставалось потом в магазине как отчетный документ. Если они намеренно нарушали установленные правила, то незамедлительно лишались свидетельства на право торговли. Так, владельцы оружейного магазина в г. Екатеринодаре (Торговый дом «В. Гуренков и Н. Болденков») были изобличены полицией в том, что продавали огнестрельное оружие лицам, не имеющим от административных властей свидетельств. Генерал-лейтенант Д.А. Одинцов в своем предписании от 23 июня 1905 года приказал Екатеринодарскому полицмейстеру немедленно отобрать у владельцев торгового дома выданное им свидетельство на право торговли огнестрельным оружием и установить за ними соответствующее наблюдение. Только в течение 1906 года у граждан всех сословий были изъяты десятки тысяч револьверов и пистолетов, приобретенных незаконно (в одном г. Ростове изъяли 1 137 «стволов»), гладкоствольных и маломощных образцов это не касалось. Винтовки и карабины военного образца в Европейской части Российской Империи так же изымались, в том числе и у «господ», кроме наградных и призовых экземпляров. Цивильной публике, для охоты разрешалось иметь нарезные одно и двуствольные ружья и штуцера. Существовали так же и тайные циркуляры полиции, предписывающие местным властям по своему усмотрению и с учетом сложившейся обстановки изымать огнестрельное оружие у нелояльных подданных. Вот, что писал о праве граждан на приобретение, хранение и ношения огнестрельного оружия И.Т. Тарасов: «Невзирая на несомненную опасность от неосторожного, неумелого и злоумышленного пользования оружием, запрещение иметь оружие никоим образом не может быть общим правилом, а лишь исключением, имеющим место тогда, когда: волнения, возмущения или восстания дают основательный повод опасаться, что оружием воспользуются для опасных преступных целей; особые положение или состояние тех лиц, например, малолетних и несовершеннолетних, сумасшедших, враждебных или враждующих племен и т.п., которые дают повод к такому опасению; прошлые факты неосторожного или злонамеренного пользования оружием, констатированные судом или иным способом, указали на целесообразность отобрания оружия у данных лиц»[16].

Для информирования губернаторов о выданных свидетельствах чины полиции издавали соответствующие приказы. Например, полицмейстер г. Темрюк издал 17 марта 1915 года приказ № 14 следующего содержания: …«торговцу П. Подгорному, по свидетельству Начальника Кубанской области от 14 марта 1915 года № 4359/22, разрешено в г. Темрюк из его железноскобяной лавки производить торговлю пистонами, дробью, пыжами. О чем объявлено по вверенной мне Полиции для сведения». Уже Новгородский полицмейстер от 30 сентября 1916 года уведомляет …«с сим выдано Торговому Дому «Н. Феттер и Е. Гинкель» в г. Москве 2 свидетельства на беспрепятственное отправление в г. Новгород на имя Товарищества торгового «А.И. Доррер и Э. Фольгер» 23 револьверов неказенного образца, из них 4 системы «Браунинг»[17].

Таким образом, к первой четверти XX века в Российской империи на законодательной основе сформировалась стройная государственная система, избежавшая крайностей вседозволенности с одной стороны, и с другой – поголовного запрета, способная осуществлять контроль за оборотом огнестрельного оружия на всех этапах, от его производства, и сбыта до приобретения лицами, различного сословия.

События октября 1917 года приведшие к краху Российской империи кардинально повлияли и на вид рассматриваемых нами преступлений. Развал Русской императорской армии[18] и разворовывание арсеналов, складов с вооружением привели к завладению населением страны колоссального количества огнестрельного оружия, как отечественного, так и иностранного производства. Характеризуя историческую обстановку в этот период времени и констатируя резкое возрастание преступности в стране, Р.С. Мулукаев[19] справедливо называет в качестве одной из основных причин сложившегося положения, бесконтрольное распространение огнестрельного и холодного оружия среди населения, преимущественно за счет дезертировавших с фронта солдат. В годы революции и гражданской войны незаконный оборот огнестрельного оружия стал неотъемлемым элементом деятельности ряда контрреволюционных организаций и воинских формирований, выступавших против Советской власти.

Список литературы:

1. Агентурная работа политической полиции Российской империи. Сб. документов. 1880-1917. Сост. Е.И. Щербакова. – М., 2006. С. 3
2. ГАКК. Ф. 454. Оп. 1. Д. 3177. Л. 128, 128 об, 129.
3. ГАКК. Ф. 454. Оп. 1. Д. 3257. Л. 5.
4. Доронин А.М. Деятельность департамента полиции МВД Российской Империи по борьбе с незаконным ввозом в страну оружия и пропагандисткой литературы в XIX – начале XX века: Историко-правовое исследование: Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. МВД России. Санкт-Петербургский университет. – СПб. 2001. С. 7.
5. История органов внутренних дел Советского государства / Под ред. Р.С. Мулукаева. – М.: Академия МВД СССР, 1986. С. 84.
6. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72 500 слов и 7 500 фразеологических выражений / Российская Академия Наук. Институт русского языка; Российский фонд культуры; – М.: АЗЪ, 1993. – 960 с.
7. О временном ограничении в праве привоза в край огнестрельного оружия: Высочайшее постановление по Великому Княжеству Финляндскому от 24 августа 1906 г. / Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 3-е. Т. XXVI (1906 г.). СПб., 1909. № 28267.
8. Петров А.В., Рослов П.Д. О некоторых проблемах деятельности общей полиции Урала и Сибири в начале XX в. в сфере обеспечения общественной безопасности. Пробелы в российском законодательстве. М.-2015.-№ 4: 29-32.
9. Тарасов И.Т. «Очерки науки полицейского права». Пособие для слушания лекций. М., 1897.
10. Сухопутные войска Российской империи / Революция и гражданская война в России: 1917-1923 гг. Энциклопедия в 4 томах. – М.: Терра, 2008. Т. 4.
11. Толчинская Т. И. Печать в борьбе за общественное мнение в России в 1900-1930-х годах: традиции и особенности исторической эволюции. Автореф. дисс. …канд. истор. наук./Северо-осетинский государственный университет им.Хетагурова. Владикавказ, 2012.

[16] См.: Тарасов И.Т. «Очерки науки полицейского права». Пособие для слушания лекций. М., 1897.

[17] См.: ГАКК. Ф. 454. Оп. 1. Д. 3257. Л. 5.

[18] См.: Сухопутные войска Российской империи / Революция и гражданская война в России: 1917-1923 гг. Энциклопедия в 4 томах. – М.: Терра, 2008. Т. 4.

[19] См.: История органов внутренних дел Советского государства / Под ред. Р.С. Мулукаева. – М.: Академия МВД СССР, 1986. С. 84.

12. Толчинский М.В., Толчинская Т.И. Глобализация как фактор национально-государственной формы организации общества. Пробелы в российском законодательстве. М.-2015.-№ 4: С.277-280.

13. Уголовное право России. Практический курс / Под общ. ред. А.И. Бастрыкина; под науч. ред. А.В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

Reference list:

1. Ojegov S. I. and Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of Russian: 72 500 words and 7 500 phraseological expressions / Russian Academy of Sciences. Institute of Russian; Russian fund of culture; – M.: AZ, 1993. – 960 pages.

2. Tarasov I.T. "Sketches of science of the police right". A grant for hearing of lectures. M, 1897.

Criminal law of Russia. A practical course / Under a general edition of A.I. Bastrykin; under науч. edition of A.V. Naumov. 3rd prod., reslave. and additional M., 2007.

3. About a temporary restriction in the right of a supply to the region of firearms: The royal resolution on the Grand Duchy Finnish of August 24, 1906 / the Complete collection of laws of the Russian Empire. Sobr. the 3rd. T. XXVI (1906). SPb., 1909. No. 28267.

4. Tolchinsky T. I. Pechat in fight for public opinion in Russia in the 1900-1930th years: traditions and features of historical evolution. – Pyatigorsk: RIA-KMV, 2014. – Page 152

5. Doronin A.M. Activities of department of police of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire for fight against illegal import to the country of the weapon and the propagandist of literature in XIX – the beginning of the XX century: Historical and legal research: Avtoref. yew. … edging. юрид. sciences. Ministry of Internal Affairs of Russia. St. Petersburg university. – SPb. 2001. Page 7.

6. Secret-service work of political police of the Russian Empire. Сб. documents. 1880-1917. Сост. E.I. Scherbakova. – M, 2006. Page 3

7. GAKK. T. 454. Оп. 1. 3177. L. 128, 128 about, 129.

8. Tarasov I.T. "Sketches of science of the police right". A grant for hearing of lectures. M, 1897.

9. GAKK. T. 454. Оп. 1. 3257. L. 5.

10. Land forces of the Russian Empire / Revolution and civil war in Russia: 1917-1923. The encyclopedia in 4 volumes. – M.: Terra, 2008. T. 4.

11. History of law-enforcement bodies of the Soviet state / Under the editorship of R. S. Muklukkayev. – M.: USSR Ministry of Internal Affairs academy, 1986. Page 84.

12. Tolchinsky M. V., Tolchinskaya T.I. Globalization as factor of the national and state form of the organization of society. Gaps in the Russian legislation. M.-2015.-№ 4: Page 277-280.

13. Petrov A.V., Roslov P. D. About some problems of activity of the general police of the Urals and Siberia at the beginning of the XX century in the sphere of ensuring public safety. Gaps in the Russian legislation. M.-2015.-№ 4: 29-32.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Т.И. Толчинской и Л.В.Крюковой «Исторический опыт деятельности полиции по противодействию незаконному обороту огнестрельного оружия в дореволюционной России»

Современный период жизни государства и общества чрезвычайно сложен. Незаконный оборот оружия занимает особое место в структуре преступности и является одним из факторов, значительно осложняющих современную криминогенную ситуацию. Составляя лишь 2,5% всей преступности страны, преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, способствуют росту организованной преступности, терроризма и создают реальную угрозу общественной безопасности нашей страны. В Российской империи владение огнестрельным оружием исторически являлось неотъемлемым правом каждого законопослушного и психически здорового гражданина. С учетом происходящих в настоящее время процессов, статья, подготовленная авторами, является актуальной. Опираясь на архивный материал, они представили анализ непродолжительного, но достаточно сложного, комплексного и многогранного периода российской истории. Проблема сохраняет свою актуальность и требует всё новых и новых интерпретаций, так как только в этом случае можно приблизиться к адекватности в оценке рассматриваемой проблемы.

По мнению рецензента, авторы объективно отразили исторический опыт деятельности полиции по противодействию незаконному обороту огнестрельного оружия в дореволюционной России на начало XX века. Особого внимания заслуживает проделанная авторами научной статьи работа по исследованию историографии проблемы, подкрепляемые документальной базой, полученной из архивных фондов.

Вывод: статья Т.И. Толчинской и Л.В. Крюковой написана логично, легко читается, обращает на себя внимание тщательное изучение проблемных вопросов отраженных в тексте, отвечает предъявляемым требованиям и рекомендуется к опубликованию.

Рецензент:
кандидат юридических наук,
полковник полиции

М.В. Лукашин

3.5. АКТУАЛИЗАЦИЯ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОЙ МЕНТАЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

Мурунова Анна Вячеславовна, канд. филос. наук, доцент кафедры международного права

Место работы: ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет» (ННГАСУ)

amurunova@yandex.ru

Аннотация: В настоящее время в связи с кризисом международного права и поиском новых правовых концепций в России обострился научный интерес к вопросу о выборе вектора дальнейшего правового развития. В данной статье анализируются причины актуализации проблем правовой ментальности в России, возрождения интереса в юриспруденции к инструментарию ментального подхода. Понятие правовой ментальности достаточно недавно получило «гражданство» в современной теории права. Однако современные исследователи применяют его широко, используя как инструмент для исследований. Автор делает вывод об особенностях употребления этого понятия в научных трудах и правовых актах, а также о дефектах законодательства. Данная работа может быть использована для дальнейших исследований состояния российской правовой системы и перспектив ее модернизации.

Ключевые слова: правовая ментальность, правовой менталитет, правовая культура, правоприменение, законотворчество

THE ACTUALIZATION OF PROBLEMS OF LEGAL MENTALITY IN MODERN JURISPRUDENCE

Murunova Anna V., Doctor of Philosophy, Associate Professor, the Chair of international law

Place of employment: Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering

amurunova@yandex.ru

Abstract: At the present time in connection with the crisis of international law and the search for new legal concepts in Russia has intensified scientific interest in the question of the choice of the vector of further legal development. This article analyzes the reasons of actualization of problems of legal mentality in Russia, the revival of interest in law to the instrumentation of a mental approach. The concept of legal mentality quite recently received "citizenship" in modern legal theory. However, modern researchers use it widely, using as a tool for research. The author concludes that features of the use of this term in scientific works and legal acts, as well as of the defects of the legislation. This work can be used for further research on the state of the Russian legal system and prospects of its modernization.

Keywords: the law mentality, legal mentality, legal culture, law enforcement, law

Современный кризис международного права изменяет парадигмы власти и законодательства, что становится причиной деструктивных процессов во многих государственно-правовых системах. Научная теория также подвергается изменениям, происходит постепенный отход от господствующего в правовом пространстве России нормативного понимания права. Эти процессы приводят к новому осмыслению национальных правовых традиций и их роли в развитии государственно-правовой системы России. [14; 196 с.]

Существующие тенденции правопонимания показывают, что основной вектор развития правовой мысли, по крайней мере, в первой половине XXI века, будет направлен в сторону создания интегративной концепции права на основе коммуникативного подхода. [2; С.14-17] В связи с этим актуализируются вопросы правовой ментальности и правового менталитета, их коммуникативной функции. [7; С.189] В рамках этих универсальных тенденций оформляется ментальный подход к правовым явлениям и процессам. Учет правовой ментальности как в международном взаимодействии национальных правовых систем, так и внутри самих правовых систем позволяет более эффективно организовать нормотворческий процесс на стадии выбора проблемы, способов его нормативного решения, времени принятия акта, а также на стадии его реализации и применения.

Возрастание интереса к проблемам правовой ментальности в российской юридической науке наблюдается при анализе последних диссертационных исследований, которые фактически используют инструментарий ментального подхода. Например, Азнагулова Г.М. сожалеет, что «наша наука все более стала упускать из поля зрения именно культурно-историческую, духовную природу отечественного правового мира, его ментальность, заменяя и выглаживая всю их глубину всевозможными идеологическими генерализациями… Правовой дух, смысл отечественных юридических явлений не мог быть выявлен и тогда, когда на смену марксизму в правовые исследования пришла парадигма общечеловеческих ценностей». [1; С.273]

Вопросы правового менталитета и правовой ментальности обостряются на фоне процессов глобализации. Глазатова Т.В., изучая современные тенденции развития права в условиях глобализации, указывает на необходимость учета ментального фактора при применении международных норм. «Принятие собственных нормативно правовых актов позволит государству преодолеть такие проблемы, как терминологическая, возникновение правовых коллизий, что позволит учесть индивидуальные особенности национального государства и правовой менталитет. В отсутствие этого применение международных норм теряет свою эффективность и практическую применимость». [3; С.11]

Современные исследователи отмечают важное значение понятий правового менталитета и правовой ментальности при изучении дискуссионной проблемы определения сущности прав человека. Так, например, Евсе-

ев Д.В. при характеристике прав человека в условиях глобализации использует в названии своей диссертации понятие «национально-правовые архетипы», которое является инструментом ментального подхода. Однако понятия правового менталитета и правовой ментальности фактически в данной работе не упоминаются.

Однако не все исследователи опасаются применять правовую ментальность в своих исследованиях, хотя явно используют инструментарий ментального подхода. Так, например, Угренинова Е.А. в диссертационном исследовании под руководством Мордовцева А.Ю. о феномене презумпций в российской государственно-правовой традиции отмечает: «Особую значимость приобретает использование ментального измерения в качестве метода исследования категории «правовая презумпция», в частности ее рассмотрение через призму российского юридического менталитета». [15; С.110] Таким образом, в данном исследовании применяется методология ментального подхода.

Ментальный подход к праву, на наш взгляд, позволяет решить актуальные проблемы юриспруденции. В частности, вопрос о судьбе прецедентного права в России до недавних пор оставался открытым. Причины актуальности проблемы судебного прецедента в современной России С.В. Поленина видит: во-первых, в наделении Конституционного Суда РФ правом толкования Конституции и проверки соответствия ей законов; во-вторых, закрепление в Конституции ее прямого действия и права обжаловать в суде акты органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; в-третьих, тенденции сближения различных правовых систем; в-четвертых, ориентацией руководства страны на правовые стандарты Запада, в первую очередь США, без учета национальных ментальных правовых особенностей. [11; С.54]

Характер судебного прецедента, его специфика и особенности определяются, на наш взгляд, правовой ментальностью. [10; С.36-39] Его ментальность выражается в отражении исторических, социальных, политических и иных традиций и специфических условий существования правовой среды, в которой прецедент возникает. Нельзя забывать, что прецедент, прецедентное право имеют свою историю, свою логику развития, свои строгие правила и процедуры становления и функционирования. В каждой национальной правовой семье имеют место свои особенности судебного права и становления судебного прецедента. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин в свое время считал создание прецедентных решений Конституционного Суда РФ одним из основных механизмов правовой модернизации. Он высказывал мысль, что этот процесс закономерен для стран, проводящих радикальные реформы, где нормативное регулирование находится в постоянном противоречивом развитии, то отстает от проведения реформ, то опережает их. Посредством практики Конституционного Суда РФ право выполняет функцию стабилизации и функцию развития. [4; С.4-5]

Законодательное признание прецедента как источника права потребует изменения отношения граждан к судьям, к представителям правоохранительных органов, для чего необходимы не десятилетия, а века. [13; С.111-113] Для этого, как пишет Л.А Морозова, необходимо изменить систему высшего юридического образования, которое ориентировано на изучение действующего законодательства, а не на усвоение правовых принципов, юридических ценностей, демократии и изменение идеологии, на формирование позитивного мышления и правосознания. [8; С.107] Мы разделяем точку зрения В.С. Нерсесянца, который предупреждал, что судебное правотворчество – весьма опасный и, по сути, не правовой симбиоз законодателя и судьи в одном лице. В.Д. Зорькин считает, что необходимо отказаться от англо-саксонского прецедентного права, которое служит в России оправданием безнаказанного ограбления государства и потребителей, что модель прецедентного права ведет к тому, что процесс формирования преступной собственности продолжается во вновь изобретенных формах. Различие континентальной и прецедентной систем права требует принципиально иной организации всего юридического процесса – от разработки законов до их повсеместного применения. Это различие требует предварительного создания прецедентных доказательных баз, организации сложных систем их использования. С его точки зрения прививать к российской правовой системе англо-саксонские юридические «побеги» неоправданно и разрушительно. Это ослабляет и хаотизирует российскую правовую систему. [5; С.13]

Актуализация проблем правовой ментальности и правового менталитета проявляется в законодательной и правоприменительной практике. Анализируя данные справочной правовой системы «КонсультантПлюс», мы можем найти достаточно большое количество нормативных актов, в которых употребляется данное понятие. Прежде всего понятие «менталитет» встречается в рекомендательных письмах, приказах министерств и ведомств [12], а также в разрабатываемых ими концепциях. [6] Кроме того, понятие «правового менталитета» стало встречаться в постановлениях и распоряжениях Правительства, указах президента.

Изучив национальную и международную практику, можно сделать вывод о том, что понятие «менталитет» используется законодателем и правоприменителем для регулирования вопросов образования и культуры, для конкретизации особенностей применения тех или иных положений правового акта для отдельных социальных групп и общностей, а также при построении политико-правовых и идеологических концепций. Однако на данный момент употребление понятия «менталитет» не всегда корректно, что связано с недопониманием его сущности и особенностей. [9; С.269-272]

Таким образом, актуализация проблем правовой ментальности и правового менталитета заметна не только в юридической науке, но и в законотворческой и правоприменительной практике. Эта тенденция обусловлена проблемами, нарастающими в период глобализации во всем мире, а также необходимостью эффективной имплементации международных норм во внутреннее законодательство. Анализ ментального фактора должен сыграть существенную роль в проведении правовых реформ, это в свою очередь даст возможность и ученым, и законодателю, и политикам определить наиболее оптимальные пути для возрождения национального права и национальной правовой культуры.

Список литературы:

1. Азнагулова Г. М. Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России (теоретико-методологическое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Москва, 2015.

2. Вобликов, В.Ю. Правопонимание в современной российской теории права// Журнал Credo new. – 2006. – № 3.
3. Глазатова Т. С. Современные тенденции развития права в условиях глобализации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Москва, 2015.
4. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации //Журнал российского права. – 2004. – №12.
5. Зорькин В.Д. Экономика и право: новый контекст //Российская газета. – 2014. – 22 мая. – №113.
6. «Концепция развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов» (утв. Минсельхозом РФ 29.03.2006) //СПС «КонсультантПлюс».
7. Меняйло Дмитрий Васильевич. Правовой менталитет: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Ростов н/Д, 2003.
8. Морозова Л.А. Влияние глобализации на функции государства //Государство и право. – 2006. – №6.
9. Мурунова А.В. Актуальные аспекты применения правовой ментальности// Приволжский научный журнал. – 2014. – №1 (29).
10. Мурунова А.В. Правовая ментальность: понятие и сущность //Бизнес в законе. – 2009. – №4.
11. Поленина С.В. Законодательная техника и судебный прецедент //В кн.: Проблемы юридической техники. Сб. статей/ Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2000.
12. Приказ Минобрнауки РФ от 25.10.2011 N 2521 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 032200 Регионоведение России (квалификация (степень) «магистр»)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.11.2011 N 22427)) //СПС «КонсультантПлюс».
13. Прохорова Е.А. Сравнительно-правовой анализ источников уголовно-процессуального права России и США //Государство и право. – 2007. – №5.
14. Сулипов, Руслан Султанович. Правовые традиции России: теоретико-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Челябинск, 2013.
15. Угренинова Е.А. Презумпции в российской государственно-правовой традиции: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Москва, 2014.

РЕЦЕНЗИЯ

на научную статью А.В. Муруновой «Актуализация проблем правовой ментальности в современной юриспруденции»

Актуальность. Данная работа посвящена изучению современной тенденции в теории права, которая состоит в поиске новых правовых доктрин и концепций, новых моделей правопонимания. В мире происходят значительные изменения в правовом регулировании, работе ключевых государственно-правовых институтов, нарастает замкнутость правовых систем. В условиях глобального развития правовой культуры актуализируются проблемы правовой идентичности и правовой ментальности на национальном и международном уровне. Российские ученые-правоведы все большее внимание уделяют ментальным механизмам российской правовой системы как фактору в генезисе различных правовых феноменов.

Новизна. А.В. Мурунова делает попытку обобщить научный и практический материал и продвинуться в разработке инструментария так называемого ментального подхода к праву. Автор приходит к выводу о том, что в правовой науке, законодательстве и даже судебной практике назрела необходимость четкого определения этого понятия, выявления критериев для анализа правовой ментальности. В данной статье автор правомерно и доказательно обосновывает выводы о том, что фактор национально-правовой ментальности необходимо учитывать при оценке сущности правовых явлений и процессов, а также при выявлении дефектов и смысловых неточностей в законодательстве и судебной практике

В целом научная статья А.В. Муруновой содержит оригинальные выводы с опорой на разнообразные источники. Список ссылок достаточный для подобного рода работ. Все элементы статьи присутствуют и не вызывают нареканий.

Вывод. Статья А.В. Муруновой «Актуализация проблем правовой ментальности в современной юриспруденции» может быть одобрена к публикации в соответствующем по тематике журнале «Издательского дома Юр-ВАК».

Доктор юридических наук (12.00.01), профессор
Нижегородской академии МВД России
А.А. Демичев

3.6. ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Кравцова Елена Александровна, канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин

Место работы: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина

543375@mail.ru

Максименко Александр Владимирович, канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

Место работы: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина

Шалайкин Руслан Николаевич, канд. юрид. наук, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин

Место работы: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина

Аннотация: Сегодняшние проблемы государственных органов имеют свою предысторию и обуславливаются всей историей развития российской государственности. В статье рассматриваются основные вехи становления органов государственной власти в России до революции, делаются выводы об их преемственности и влиянии на дальнейшее историческое развитие страны.

Ключевые слова: история государства и права, конституционное право, история государственных органов, история органов государства, государственные органы, органы государства

EVOLUTION OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN PRE-REVOLUTIONARY PERIOD IN RUSSIA

Kravtsova Elena A., candidate of judicial science, the senior teacher of Department of civil law

Place of employment: Belgorod Judicial Institute of Ministry of Internal Affairs

543375@mail.ru

Maksimenko Alexandr W., candidate of judicial science, associate professor of Department of civil law

Place of employment: Belgorod Judicial Institute of Ministry of Internal Affairs

Shalaykin Ruslan N., candidate of judicial science, the chief of Department of civil law

Place of employment: Belgorod Judicial Institute of Ministry of Internal Affairs

Abstract: Today's state agencies have their own background and determined the whole history of the development of Russian statehood. The article examines the main milestones of formation of bodies of state power in Russia before the revolution.

Keywords: history of state and law, constitutional law, history of state bodies, bodies of history of the state, bodies of the state.

Все процессы, происходящие в современном государстве, все проблемы, стоящие перед современными государственными органами, обусловлены историческими причинами, вытекают из предпосылок, заложенных в прошлом. Изучение истории становления и развития государственных органов помогает проследить основные тенденции в развитии современной государственности, способствует более рациональному и правильному решению конкретных задач по совершенствованию структуры государственных органов, организации их деятельности.

История органов исполнительной власти в российском государстве имеет свои особенности, обуславливающие их современное развитие.

Древнерусское государство сложилось в начале у восточных славян IX века в бассейне Днепра, в районе озера Ильмень, в верховьях Волги и Оки.

«Древнерусское государство можно охарактеризовать как раннефеодальную монархию. Во главе государства стоял великий князь киевский. Его братья, сыновья и дружинники осуществляли управление страной, суд, сбор дани и пошлин. Доходы князей и их приближенных тогда еще во многом определялись данью с подчиненных племен, возможностью ее вывоза в другие страны для продажи»[9, с.9].

Князь являлся главой государства и осуществлял функции высшей исполнительной и судебной власти.

Как пишет А.Д. Градовский, князь имел двоякое значение в княжестве:

во-первых, он был центральною властью для всей своей волости;

во-вторых, по отношению к стольному городу и его округу он являлся местною властью, непосредственно заведовавшею всеми частями управления.

Понятно само собою, что при князе в том и в другом отношении не могло образоваться никаких самостоятельных должностей. Кроме совещательного органа, княжеской думы при князе состояли только чисто исполнительные власти – приставы, разные чиновники для сбора податей и пошлин (даньщики, бельщики, мытники, пятеньщики, мостовщики и т.д.). Более определенное значение имели придворные должности, имевшие, конечно, и общее административное значение, именно дворские, дворецкие и казначеи [3, с.15].

Для выполнения государственных функций князь назначал отдельных лиц, которым могло быть поручено любое поручение, на усмотрение князя. Таким образом, компетенция должностных лиц, назначаемых

князем, была размыта, а государственные органы фактически состояли из отдельных должностных лиц, выполнявших по поручению князя отдельные государственные функции, не прибегая к помощи иных лиц и без делопроизводства.

Образование государственных органов исполнительной власти в современном понимании данного слова происходит вместе с формированием унитарного Московского государства, к концу XV века.

Государственное устройство в это время представляет собой следующую структуру: во главе государства стоит великий князь (в январе 1547 г. титул великого князя был сменен на титул царя и была установлена самодержавная форма правления.). Великий князь московский и цари «всея Руси» разделяют свою власть с Боярской думой – высшим органом государства, совмещающим функции законодательного и исполнительного органов власти. Боярская дума вместе с царем утверждает новые налоги, издает «уставы». В то же время, в качестве исполнительного органа, Боярская дума осуществляет общее руководство исполнительными органами – приказами, а также принимает решения по вопросам организации гражданских и военных учреждений, надзирает за управлением на местах.

Как и раньше, выполнение отдельных государственных функций поручается конкретным лицам из боярского сословия. Данные поручения носят название «приказы». Однако бояре уже не выполняют данные функции самостоятельно. Для помощи им назначаются неродовитые, но грамотные чиновники – дьяки. «Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получали более постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. Первоначально в XV в. Эти должностные лица осуществляли свои задачи без вспомогательного аппарата. Но с усложнением задач им давались «для письма» (с нач. XVI в.) чиновники помельче – подьячие, объединенные в особом помещении – канцелярии – «избе», «дворе». Процесс образования «изб», «дворов» – канцелярий растянулся на несколько десятилетий (с конца XV в. и до середины XVI в.)» [5, с.38].

«Избы» стали осуществлять функции исполнительных органов государственной власти на постоянной основе и трансформировались в непрерывно действующие центральные государственные учреждения – приказы, которые обладали основными признаками государственных органов: их образование происходило по велению великого князя (в дальнейшем – царя), на основании изданных им грамот, они наделялись собственной компетенцией, имели собственную организационную структуру.

Управление государственными делами начинает строиться не по территориальному, а по ведомственному принципу. Например, в полномочия Разрядного приказа входило ведение дел дворянского войска, Поместный приказ занимался вопросами поместного землевладения, Большой приход – сбором налогов. В связи с присоединением к России новых территорий были сформированы областные приказы (Казанский, Сибирский).

На начальном этапе существования приказов было характерно совмещение ими различных функций: судебных, административных, финансовых. Однако постепенно данные учреждения становились более специализированными, функции между ними перераспределялись таким образом, чтобы исключалось их дублирование различными органами. В то же время происходила постепенная централизация государственного аппарата с передачей части государственных функций управления на места, территориальным органам власти.

Управление на местах осуществлялось наместниками и волостелями. Им вменялись функции судебных органов по отношению к местному населению, а также сбор с населения «кормов» в свою пользу. Первоначально размер и срок «кормов» были неопределенными. И только в конце XV – начале XVI в. «кормления» стали регламентироваться уставными грамотами, выдававшимися местному населению, и доходными списками, которые выдавались кормленщикам.

Вторая половина 15 века характеризуется образованием городских поселений, появляется проблема их укрепления и развития их инфраструктуры. В этой связи в городах были введены особые должностные лица местного управления – городовые приказчики. В их полномочия входит осуществление контроля за строительством и укреплением городов, мостов и дорог («мостовое и ямское дело»), производством и хранением боеприпасов, оружия, провизии и т.п. Введение должности городовых приказчиков постепенно приводит к отказу от института «кормления». К началу 16 века институт городовых приказчиков распространяется повсеместно. Данным должностным лицам передаются функции надзора за великокняжескими землями в городах и уездах, опись земель, собирание налогов и сборов.

Следующее кардинальное изменение в государственном управлении произошло в царствование Петра 1. Россия была провозглашена империей. Был создан Сенат – орган, который совмещал при императоре функции законосовещательного органа, высшего органа исполнительной и судебной власти. [1, с.39].

Действующая до Петра система приказов была заменена на систему коллегий.

Территориально Россия была поделена на 8 губерний. По шведскому образцу губернии были разделены на провинции и дистрикты, которыми соответственно руководили воеводы и земские комиссары.

В ходе реформы 1718 – 1724 гг. был образован Главный магистрат – орган управления, которому подчинялись органы городского местного самоуправления – магистраты. Были созданы такие городские учреждения как ратуши, земские избы, посадские сходы. Все эти органы совмещали исполнительные и представительские функции, поскольку, с одной стороны, избирались населением, а с другой, подчинялись центральным органам власти и выполняли их распоряжения, являясь посредниками между посадской общиной и центральной администрацией.

Продолжила линию реформ Петра Екатерина II. Она разделила страну на 50 губерний, сохранив подконтрольность органов на местах центральным органам власти. Как замечает по этому поводу К.Б. Лазорин: «Элемент чисто правительственный в учреждении губерний получил подавляющее значение. Не было ни одной отрасли управления, где над сословно-общественной властью не была бы поставлена всесильная правительственная власть» [8, с.23].

Полномочия губернаторов не были четко определены, что позволяло им злоупотреблять своей властью, полностью подчинив себе все действующие системы самоуправления на местах. Изначально задуманные как должностные лица, призванные осуществлять государственный надзор за осуществлением законности и правопорядка на местах, губернаторы сосредоточили в своих руках не только надзорные функции, но и взяли на себя действительное управление основным ко-

личеством дел губерний.

Для помощи губернаторам в исполнении их функций были созданы Учреждения губернских правлений. Они представляли собой совещательный орган, который был призван действовать при губернаторах, в то же время наделяясь собственной компетенцией. В их полномочия входило доведение до сведения населения нормативных актов, принятых высшими органами власти, разъяснение их смысла и надзор за их соблюдением. В то же время они выполняли судебные функции, разрешая споры между различными органами власти, а также налагая взыскания на должностных лиц, нарушивших закон.

К началу XX века Россия представляет собой унитарное государство с монархической формой правления. По размеру – 22,2 млн. кв. км. – Россия является вторым государством в мире (первое место по площади в начале XX века занимает Британская империя). Население России к 1913 г. Составляет около 166 млн. человек разных национальностей.

Структура государственной власти строится на основе принципов абсолютизма. В 1906 году вышло новое издание «Основных законов Российской империи», которые подтверждали незыблемость самодержавия. Так, ст. 4 указанного свода гласила: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть, ... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам бог повелевает» [11, с.21]. Далее в законах устанавливаются полномочия монарха по осуществлению высшего руководства армией, флотом, исполнительной властью (чиновничеством) и т.д.

Исполнительную власть в стране представляют Министерства, главы которых объединены в главный исполнительный орган страны – Комитет министров (после 1905 года – Совет министров).

Министры направляют отчеты царю с перечислением задач, которые требуют решения. Данные доклады изучаются царем и его резолюции на данных документах служат основанием для дальнейших действий министров.

Несмотря на вышесказанное, власть царя отнюдь не была безграничной. Поскольку считалось, что государь не в состоянии разбираться во всех вопросах единолично, компетентно и в полной мере, для того, чтобы резолюция царя была выполнена, на документе, под подписью царя, в обязательном порядке требовалось одобрительная надпись министра.

В состав Совета министров входили министры финансов, внутренних дел, юстиции, торговли и промышленности, народного просвещения, путей сообщения, военный, морской, иностранных дел, императорского двора и уделов, главноуправляющий землеустройством и земледелием, государственный контролёр и обер-прокурор Синода. Помимо постоянных членов Совета к участию в его заседаниях привлекались главы других ведомств при рассмотрении дел, непосредственно затрагивающих компетенцию их ведомств. Возглавлял Совет министров до 1905 года сам император, а позже – лицо, назначавшееся императором, из числа министров.

Совет министров осуществлял следующие полномочия: планирование направлений законодательных работ и предварительное рассмотрение предложений министерств, ведомств и других государственных органов, вносившихся в Государственную думу и Государственный совет; обсуждение предложений министров по общему министерскому устройству и о замещении главных должностей высшего и местного управления; рассмотрение по особым повелениям государственной обороны и внешней политики, а также дел по Министерству Императорского Двора и уделов. Помимо этого, Совет министров обладал значительными правами в области государственного бюджета и кредита.

На местах государственная власть осуществлялась губернаторами, которые являлись главами местной администрации и были подотчетны непосредственно Министерству внутренних дел. Губернаторы возглавляли губернские правления, которые превратились в исполнительный орган губернатора. Власть губернатора на местах была весьма существенной. Ему было предоставлено право ревизии всех гражданских учреждений губернии независимо от ведомства, а в 1876 году, в соответствии с Положением Комитета министров от 13 июля 1876 г., губернатор был наделен полномочиями по изданию так называемых «Обязательных постановлений» для «правильного исполнения узаконении о благочинии и безопасности» (запрет органов печати, собраний, шествий и т.д.), то есть получил возможность самостоятельно принимать нормативные акты, ограничивающие права и свободы населения на подведомственной ему территории.

В то же время, после реформ 1861 г. губернатор утратил право вмешиваться в судебное делопроизводство.

Управление уездами находилось в руках дворянства. Уездный исправник назначался губернатором из лиц дворянского сословия. Помимо этого, в уездном полицейском управлении постоянно действовали два дворянских заседателя, которые избирались уездным дворянским собранием. Уездный предводитель дворянства возглавлял уездные комитеты и присутствия, которые фактически являлись исполнительными инстанциями для губернских учреждений.

Земства находились под надзором губернатора, который контролировал сметы расходов земств, назначение личного состава аппарата земских управ, осуществлял формирование избирательных списков земских собраний. В Положении Комитета министров от 13 июля 1876 г., отмечалось, что губернатор «имеет право остановить исполнение всякаго постановления земских учреждений, противнаго законам, или общим государственным пользам» [3, с.15].

После народных волнений 1905 года началась, так называемая «Столыпинская реакция», которая привела к значительному изменению структуры и функций государственных органов на местах. Так, в связи с введением «исключительного» положения, губернаторам присвоены фактически неограниченные полномочия. «По указу царя 19 августа 1906 г. генерал-губернаторы и главнокомандующие получили право в тех случаях, когда «учиненные лицом гражданского ведомства преступные деяния являются настолько очевидными, что нет надобности в его расследовании», учреждать военно-полевые суды. Эти суды состояли из председателя и четырех членов – офицеров армии и флота. Дела, попавшие в военно-полевой суд, рассматривались в течение двух суток при закрытых дверях, без форм судопроизводства, а решения сразу же вступали в силу и приводились в исполнение. Основной мерой наказания этих судов была смертная казнь через повешение или расстрел. За 6 месяцев действия военно-полевой юстиции было предано

смертной казни больше лиц, чем за все время с 1825 по 1905 г.» [5, с.292].

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод о том, что Россия всегда тяготела к сильной исполнительной власти, стремлением к ее максимальной централизации. Губернии представляли собой административно-территориальные единицы, полностью подчиняющиеся центральной власти и не имеющие собственных полномочий, за исключением делегированных им непосредственно монархом.

Анализ деятельности органов государственной власти в начале 20 века позволяет сделать вывод о том, что ветвь исполнительной власти была чрезмерно усилена, вплоть до придания ей практически неограниченных диктаторских полномочий. В то же время законодательная и судебная ветви власти были развиты недостаточно. Система сдержек и противовесов между ветвями власти практически отсутствовала. Такая слабая государственная конструкция аппарата государственного управления, с явным перекосом в сторону исполнительной ветви власти также, на наш взгляд, наряду с другими факторами, явилась одной из причин произошедших в 1917 году Февральской, а затем и Великой Октябрьской Социалистической Революции.

Список литературы:

1. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
2. Горбунов В.А. История органов и учреждений юстиции России: учебное пособие. – Казань. 2011
3. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Том II. – С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1876 г.
4. Дятлова Н.П. Отчеты губернаторов как исторический источник. // Проблемы архивоведения и источниковедения. Материалы научной конференции архивов Ленинграда. 4-6 февраля 1964г. Л., 1964.
5. Ерошкин Н.П. «Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России». – М., Государственное учебно-педагогическое издательство министерства Просвещения РСФСР, 1960.
6. История государственного управления России. Учебник / Отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002.
7. Куликов В. И. История государственного управления в России: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Издательский центр «Академия», 2003.
8. Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII – XIX веках // История государства и права. 2014. N 1. С. 21 – 26.
9. Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А.. История России с древнейших времен до наших дней. Учебник.- М.:"ПРОСПЕКТ", 1997.
10. Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов/ отв. ред. Н.В. Кешикова. – Иркутск. Изд-во Байкальского государственного университета экономики и права. 2013.
11. Свод законов Российской империи/ 1906, т. I, ч. 1.
12. Стус Н.В. Малоизвестные страницы истории отечественного права // Российская юстиция. 2014. N 3. С. 38 – 42.

Reference list:

1. Bezrukov A. V. Constitutional law of Russia: textbook. – M.: Yustitsinform, 2015. 304 p.
2. Gorbunov V. A. the History of bodies and institutions of justice of Russia: textbook. – Kazan. 2011
3. Gradovsky A. D. Beginning of the Russian state law. Vol. II. – St. Petersburg, printing office of M. Stasyulevich, 1876.
4. Dyatlova N. P. Records of governors as a historical source. // Problems of archival and source studies. Materials of scientific conference of the archives of Leningrad. 4-6 February 1964. L., 1964.
5. Eroshkin N. P. "Essays on the history of state institutions of pre-revolutionary Russia". – Moscow State pedagogical publishing house of the Ministry of education of the RSFSR, 1960.
6. The history of public administration in Russia. The Textbook / OTV. edited by V. G. Ignatov. – Rostov: Phoenix, 2002.
7. Kulikov V. I. the History of public administration in Russia: Textbook. a manual for students. the high. proc. institutions. – M.: Publishing center "Academy", 2003.
8. Lazorin K. B. The relationship of the principles of centralization and decentralization in constructing the system of state governance in Russia in XVIII – XIX centuries // History of state and law. 2014. N 1. P. 21 – 26.
9. Orlov A. S., Georgiev V. A., Georgieva N. G., Sivokhina T. A.. History of Russia from ancient times to the present day. Textbook.- M.: PROSPECT, 1997.
10. Problems of organization of state authorities and local self-government: history, theory, practice and prospects: collection of scientific works/ ed. ed.In. Keshikova. – Irkutsk. Publishing house of the Baikal state University of Economics and law. 2013.
11. The code of laws of the Russian Empire/ 1906, vol. I, p. 1.
12. Stus N. In. Little-known pages of history of Russian law // Russian justice. 2014. N 3. P. 38 – 42.

РЕЦЕНЗИЯ

на научную статью старшего преподавателя кафедры гражданско-правовых дисциплин Бел ЮИ МВД РФ кандидата юридических наук Кравцовой Б.А. «Эволюция органов исполнительной власти в дореволюционной России».

Понимание современных проблем организации и функционирования органов государственной власти невозможно без исторического анализа эволюции данных органов, осознания преемственности задач, стоящих перед ними и рассмотрения способов их решения на разных этапах становления государственности в России.

В статье, представленной на рецензию, автор рассматривает эволюцию органов исполнительной власти в дореволюционной России, особое внимание уделяя институту губернаторов: их полномочиям и обеспечению их деятельности государственными органами.

Статья написана доступным языком, легко читаема, имеет высокую степень оригинальности.

Статья соответствует требованиям ВАК, предъявляемым к ее написанию. Результаты статьи имеют теоретическую значимость и могут быть применены при чтении курса «Конституционного права», «Теории государства и права», а также использованы в научной деятельности. Статья может быть рекомендована к напечатанию в ведущих рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Рецензент:
Заведующий кафедрой трудового
и предпринимательского права
«НИУ» БелГУ
кандидат юридических наук, доцент

В.С. Синенко

3.7. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ БЕРНСКОЙ КОНВЕНЦИИ ОБ ОХРАНЕ ЛИТЕРАТУРНЫХ И ХУДОЖЕСТВЕННЫХ ПРОИЗВЕДЕНИЙ 1886 ГОДА

Хасанов Эльнур Расимович, аспирант, кафедры Теории и истории государства и права

Место учебы: ФГБОУ ИВО МГГЭУ

hasanov.elnur@mail.ru

Аннотация: Институту охраны произведений и защиты авторских прав в мировой практике насчитывается уже более двухсот лет, несмотря на то, что в Российской Федерации он является еще сравнительно молодым. За годы своего существования он подтвердил свою жизнеспособность, поэтому сомнений о необходимости защиты авторских прав на международном и национальном уровне практически ни у кого не возникает. Бернская конвенция 1886 года стала одним из первых, основательных международных документов, посвященных вопросам охраны прав авторов и защиты их произведений от незаконного и противоправного посягательства.

Ключевые слова: Бернская конвенция, авторское право, произведения.

ESPECIALLY THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE BERNE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF LITERARY AND ARTISTIC WORKS OF 1886

Khasanov Elnur Rasimovich, PhD student, Department of Theory and History of State and Law

Study place: FSBEE IHE MSHEU

hasanov.elnur@mail.ru

Abstract: The Institute for the protection of works and copyright protection in the world practice there are more than two hundred years, despite the fact that in the Russian Federation, he is still relatively young. Over the years of its existence it has proved its viability, and therefore doubt about the need for copyright protection at the international and national level almost no one there. The Berne Convention of 1886 was one of the first, fundamental international documents on the protection of the rights of authors and the protection of their works from illegal and unlawful attempt.

Keywords: Berne Convention, copyright law, works.

На становление международной системы охраны авторских прав оказало особое влияние французское авторское право, в содержание и ключевые аспекты которого мы не будем углубляться, а остановимся подробнее на первоначальной редакции Бернской конвенции 09 сентября 1886 года [2], которая предусматривала унификацию положительных норм авторского права и создание Бернского союза. Актуальность избранной темы исследования подтверждается не только необходимостью полноценной и качественной защиты прав авторов на национальном уровне, но и важностью выработки единых универсальных подходов и критериев к охране авторских прав и их произведений на мировом уровне.

Бернская конвенция после 1886 года многократно пересматривалась и дополнялась. Об этом факте нельзя не упомянуть, ведь для каждого государства, присоединившегося к нормам Бернской конвенции, действует именно та редакция, которая была в определенное время ратифицирована. Но, во избежание каких-либо противоречий при осуществлении защиты авторских прав, на международном уровне действует принцип, согласно которому в спорных ситуациях применяется более ранняя редакция Бернской конвенции. Например, в отношениях между Венгрией и Турцией применимой будет Бернская конвенция в брюссельской редакции.

Важно отметить, что, в соответствии со ст. 5.1 Бернской конвенции, защите подлежат созданные авторские произведения в силу факта их создания и уникальности. Для полноценной защиты в рамках Бернской конвенции совершенно не требуется обеспечение охраны материального носителя произведения, или совершение дополнительных формальностей. Автор правомочен осуществлять и использовать свои права независимо от того, существуют ли надлежащие средства защиты в стране его проживания.

Бернская конвенция построена по территориальному принципу, когда речь идет об определении субъекта охраны. Так, предпочтение отдается стране первого опубликования произведения, либо стране происхождения. Критериями предоставления охраны литературному или художественному произведению, согласно нормам Бернской конвенции, являются гражданство или подданство автора, место выхода произведения в свет, местожительство автора. Статья 2.1 Бернской конвенции вполне конкретно называет объект охраны – литературные и художественные произведения, к которым следует относить произведения, созданные в области науки, литературы, искусства, независимо от того, в какой форме и каким способом они выражены. Тем не менее, авторы из числа граждан стран Бернского союза пользуются своими правами и на территории других государств. В рамках ст. 5.1 Бернской конвенции можно утверждать, что регулирование и охрана авторских прав на произведения литературы и искусства базируется на принципе национального режима [10].

Полный объем охраны произведений определяется не только нормами Бернской конвенции, но и особенностями права страны, в которой испрашивается охрана. Соответственно, права автора и система обеспечения охраны прав интеллектуальной собственности опреде-

ляются не только нормами международных соглашений, но и источниками национального права. При этом Бернская конвенция предоставляет защиту произведениям тех авторов, которые являются гражданами государств, не входящих в состав Бернского союза, но при условии, что их произведения были впервые опубликованы в одной из стран союза. Согласно ст. 3.2 Бернской конвенции, авторы, не являющиеся гражданами стран Бернского союза, но имеющие место жительства в одной из таких стран, автоматически приравниваются к авторам-гражданам соответствующей страны, следовательно, имеют право на охрану своего произведения. Бернская конвенция предоставляет охрану и неопубликованным произведениям, но только, если речь идет об авторах-гражданах Бернского союза. История свидетельствует о том, что многие произведения советских, а впоследствии и российских, авторов выпускались в свет не в стране создания (СССР, Россия), а за границей. Например, многочисленные произведения композитора Альфреда Шнитке сначала приобрели свою популярность за рубежом – в Германии, где были впервые опубликованы, ведь к тому времени Россия еще не присоединилась к Бернской конвенции, но и Шнитке в Германии постоянно не проживал. Охрана его музыкальных произведений осуществлялась на основании ст. 3.1(б) Бернской конвенции, согласно которой охране подлежат права автора, не являющегося гражданином стран Бернского Союза. Аналогичным образом обстояло дело и с охраной некоторых литературных произведений, составлявших фонд мировой и российской литературы, так, роман Б. Пастернака «Доктор Живаго» впервые был опубликован в Италии [9].

Подобная ситуация не кажется парадоксальной, ведь фактически нормы Бернской конвенции направлены не только на защиту произведений и прав авторов стран-участниц, но и способствуют обеспечению охраны для произведений авторов из иностранных государств. Подобная охрана не распространяется на права, испрашиваемые в государстве происхождения произведения. К примеру, охрана произведения, впервые опубликованного в Швеции, подчиняется конвенционным правилам во всех странах Союза, за исключением Швеции. В подобном суждении нет противоречия: главным регулирующим эффектом Конвенции в отношении Швеции (равно как и любой другой страны, когда заходит речь о государстве происхождения произведения — члене Союза) после подписания или присоединения к международному документу выступает ее обязанность подготовить свое законодательство и правопорядок в целом к увязке с конвенционными нормами. В результате Конвенция уже вошла «в плоть и кровь», «букву и дух» национального права данной страны происхождения [6].

Бернской конвенцией устанавливается определенный срок для охраны авторских прав – весь период жизни автора и следующие 50 лет после его смерти. Хотя для некоторых произведений, например, из области кинематографии, может быть определен несколько иной порядок исчисления сроков охраны. Например, страны Союза могут предусмотреть, что срок охраны кинематографического произведения истекает спустя 50 лет после того, как с согласия автора произведение стало доступно для общественности, либо охрана обеспечивается в течение 50 лет со времени его создания, если произведение не станет всеобще доступным. Фактически данный срок является минимальным, что буквально следует из положений Бернской конвенции. Статья 19 предусматривает, что Конвенция никоим образом не препятствует установлению более высокого уровня охраны, который может быть представлен национальным режимом определенной страны. Через нормы названной стать Бернской конвенции находит выход принцип минимального уровня охраны, который не является статичной категорией, а вполне может быть изменен на национальном уровне.

Допустим следующую ситуацию. Автор произведения, гражданин государства «N», являющегося участником Бернской конвенции, в котором срок охраны авторского права установлен в 60 лет, впервые опубликовал литературное произведение (роман) у себя на родине.

Если его роман будет издаваться на территории ФРГ, которая предоставляет охрану согласно своему национальному акту – Закону об авторском праве [5] – в течение всего периода жизни автора и 70 лет после его смерти, то при испрашивании охраны на это произведение в Германии автор должен иметь в виду следующее. В силу упомянутых положений Бернской конвенции, его авторское право на данное произведение будет защищаться в течение срока его жизни и дополнительно последующие 60 лет, поскольку в стране первого опубликования указанного литературного произведения срок охраны составляет 60 лет, т.е. меньше, чем 70 лет, а также, поскольку Закон ФРГ об авторском праве прямо указывает, что в ФРГ охрана не может предоставляться в течение срока, более продолжительного, чем тот, который предоставляется в стране происхождения произведения.

Подобного рода пример свидетельствует о том, что в Бернской конвенции присутствует определенное количество правовых норм материального характера, которые одновременно регулируют существенные аспекты авторских права и делают отсылку к национальному праву государств-участников Бернского союза. Собственно, положения Бернской конвенции позволяют условно разделить права авторов на две полные группы – личные имущественные и неимущественные права, которые определены национальным законодательством, и правомочия, которыми наделяет авторов сама Бернская конвенция.

Из содержания Бернской конвенции можно выделить следующие правомочия авторов:

- право перевода и разрешения на перевод своих произведений (ст.8);
- право разрешения воспроизведения своих произведений любым способом и в любой форме (ст.9);
- право разрешения на переделку, аранжировку, другие изменения характеристик своего произведения (ст.12);
- право цитирования произведения с обязательным указанием источника опубликования и имени автора произведения (ст.10);
- право требования признания своего авторства на произведение и противодействия всякому незаконному извращению, изменению или искажению, которое способно нанести ущерб чести или репутации автора (ст.6).

Безусловно, Бернская конвенция предполагает единообразную реализацию указанных прав в рамках существующего национального режима охраны прав автора и его произведений стран-участниц Бернского союза.

В случае возможных нарушений прав автора, либо порядка осуществления им своих правомочий в границах, предусмотренных Бернской конвенцией, в соответствии со ст.16 вся контрафактная продукция подлежит аресту в любой стране, где произведение пользуется правовой охраной.

В рамках указанных правомочий автора следует особое внимание обратить на порядок и условия охраны авторских прав в странах континентального права, где существует явное разделение имущественных и личных неимущественных прав автора со специфическим выделением «моральных прав». В категорию

названной группы авторских прав включается право на имя, право авторства, право на защиту произведения от искажения. В национальных актах Франции, Дании, Японии, посвященных авторскому праву, существуют целые разделы, раскрывающие сущность и содержание «моральных прав автора» [4]. Следует отметить, что подобного рода деление не свойственно странам англосаксонской правовой семьи.

Ю. Г. Матвеев отмечал на существование определенной проблемы, связанной с применением Бернской конвенции и охраной авторских прав. Так, формально положения Бернской конвенции, которые направлены на охрану интересов авторов в международном масштабе, ограничивают возможность свободного использования произведений путем существования требований о выплате гонораров, необходимости получения согласия обладателей авторских прав. Такая ситуация породила противоречия между механизмами защиты произведений и авторских прав и насущными потребностями в развитии науки, культуры и искусства. Ввиду этого, развивающиеся страны, заинтересованные в наполнении своей социальной среды полноценными авторскими творениями, предложили в рамках Стокгольмской конференции особый протокол, который содержал льготные и достаточно лояльные условия для таких государств, находящихся на стадии активного развития. Их интересы столкнулись с интересами развитых западных государств, которые выступили в защиту крупных издательских организаций и звукозаписывающих компаний, прежде всего, с целью защиты всех объектов интеллектуальной собственности от незаконных действий. Предложенный протокол не был поддержан, и не стал действующим документом [7, с.22].

Однако после отвергнутого протокола проблема не исчезла, поэтому международное сообщество продолжило предпринимать действия в поисках компромисса. На Парижской конференции текст Бернской конвенции все-таки был дополнен некоторыми правилами, которые облегчали порядок и условия распространения литературных произведений в научных и учебных целях на территории развивающихся стран [7, с.24].

Отметим также, что Бернская конвенция регламентирует не только порядок защиты и охраны творческих достижений и произведений науки, искусства и литературы, но и определяет правильность некоторых видов исполнений произведений и реализации авторских прав. Исполнение авторских прав, а именно творческих произведений регламентируется не только исключительным порядком Бернской конвенции, но и Римской конвенцией об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций 1961 г. [8].

Следует отметить, что условия регулирования и осуществления охраны авторских прав на международном уровне не ограничиваются только предписаниями Бернской конвенции. В настоящее время Бернская конвенция призвана поддерживать стабильность в меняющемся мире, поддерживать процесс дальнейшего развития международного сотрудничества между всеми странами мира. При этом неполноценность норм международного и национального права не должна этому препятствовать.

Список литературы:

1. Алиев С.З. Эволюция российского законодательства, регламентирующего отношения в сфере интеллектуальной собственности // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №3

2. Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений от 09 сентября 1886 г. Женева: ВОИС, № 287(R). 2007. С. 8-9. ст. 2.

3. Гурьянова В.В. К вопросу о правонарушениях в сфере интеллектуального права // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №6

4. Дюма Р. Литературная и художественная собственность. Авторское право Франции: (Пер. с фр.) / Отв. ред., автор предисл. и коммент. И.В. Савельева. М.: Международные отношения, 1993.

5. Закон Федеративной Республики Германия «Об авторском праве и смежных правах» № DE148 от 9.09.1965 г., в редакции от 17.12.2008 г. Режим доступа: http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=10557

6. Ковалев М.Б. Международная правовая охрана интеллектуальной собственности: дисс. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

7. Матвеев Ю.Г. Международная охрана авторских прав. М.: Юридическая литература, 1987.

8. Международная конвенция об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций от 26 октября 1961 г., вступила в силу 18 мая 1964 г. (совершено в Риме). Режим доступа: http://www.wipo.int/ wipolex/ru/treaties/text.jsp?file_id=289755

9. Международное частное право: Учебник / Отв. ред. Г.К. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010.

10. Подшибихин Л., Леонтьев К. Реализация положений Бернской конвенции в России // Российская юстиция. 2001. № 4.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Хасанова Эльнура Расимовича «Особенности реализация положений Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1886 года»

Институту охраны произведений и защиты авторских прав в мировой практике насчитывается уже более двухсот лет, несмотря на то, что в Российской Федерации он является еще сравнительно молодым. За годы своего существования он подтвердил свою жизнеспособность, поэтому сомнений о необходимости защиты авторских прав на международном и национальном уровне практически ни у кого не возникает. Бернская конвенция 1886 года стала одним из первых, основательных международных документов, посвященных вопросам охраны прав авторов и защиты их произведений от незаконного и противоправного посягательства.

В статье Хасанова Эльнура Расимовича рассматривается первоначальная редакция Бернской конвенции 09 сентября 1886 года, которая предусматривала унификацию положительных норм авторского права и создание Бернского союза. Актуальность избранной темы исследования подтверждается не только необходимостью полноценной и качественной защиты прав авторов на национальном уровне, но и важностью выработки единых универсальных подходов и критериев к охране авторских прав и их произведений на мировом уровне.

Статья рекомендована к публикации.

Рецензент:
доктор исторических наук,
доктор юридических наук,
профессор

Никитин А.Н.

4. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

4.1. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Айтов Павел Борисович, аспирант

Место учебы: Московский государственный юридический университет имения О.Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация: Статья посвящена анализу роли Президента РФ в законодательном процессе, а также особенностям реализации им своего права законодательной инициативы. Автором изучены практика и статистика использования Президентом правом законодательной инициативы. Выделены ряд принципов, которыми обусловлено участие Президента в законодательном процессе, к которым относятся непосредственное осуществление власти, положением внутри системы разделения властей, порядком избрания, выполнением функции гаранта прав и свобод. Сделан вывод, что подавляющее большинство законопроектов Президента, внесены им силу выполнения обязанностей, определенных статусом

Ключевые слова: законодательная инициатива, Президент, глава государства, законопроект, нормотворчество, Конституция, политическая партия, избрание, государственная власть, гарант Конституции

THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A SUBJECT OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Aytov Pavel B., graduate student

Study place: Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL)

Abstract: The article is devoted to the analysis of the role of the President of Russia in the legislative process, as well as the peculiarities of exercising his right of legislative initiative. The author has studied the practice and usage statistics the President's right of legislative initiative. Highlighted a number of principles that is due to the participation of the President in the legislative process, which include the direct exercise of power, position within the system of separation of powers, the order of election, the function of the guarantor of rights and freedoms. It is concluded that the vast majority of bills the President made them power to perform duties specified by his status

Keywords: legislative initiative, President, the Head of State, draft law, law-making, Constitution, political party, election, government, the guarantor of the Constitution

Реализация главой государства права законодательной инициативы предусмотрена в конституционных актов большого количества государств. Как указывает В.Е. Чиркин, «почти во всех странах глава государства имеет право законодательной инициативы и его законопроекты рассматриваются в первую очередь. В некоторых странах на этот счет существуют законодательные нормы, в других странах первоочередное рассмотрение законов главы государства является традицией. В отдельных странах глава государства, однако, не вправе вносить собственные законопроекты (Япония) или может вносить проект о государственном бюджете»[1].

Как справедливо отметили В.Д. Мазаев и Г.В. Минх[2], «в российской правовой литературе существуют различные оценки института законодательной инициативы Президента Российской Федерации, которые можно свести к трем основным позициям.

Согласно первой, Президент должен обеспечивать функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти и в этой связи должен располагать реальной возможностью участия в законодательной деятельности[3], что обеспечивается его правом законодательной инициативы.

Вторая позиция сводится к тому, что Президент Российской Федерации должен обладать законодательной инициативой. В противном случае он ставит себя в зависимость от иных субъектов права законодательной инициативы. В то же время осуществление этого права должно быть ограничено кругом наиболее значимых законопроектных предложений[4].

Сторонники третьей позиции считают, что не следует наделять Президента Российской Федерации таким правом (или использовать такое право). Суть данной позиции выражается в том, что:

а) внесение главой государства законопроектов будет означать реальное давление на законодательный орган поскольку ни один орган государства не обладает таким высоким конституционным статусом, как Президент Российской Федерации;

б) Президент Российской Федерации оценивает федеральные законы на стадии подписания; в случае подписания «собственного закона» он не сможет объ-

[1] Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 204.

[2] В.Д. Мазаев, Г.В. Минх. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации. // «Конституционное и муниципальное право», 2013, №1.

[3] Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред Л.А. Окунькова. М., 1994.

[4] Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе. М.: Юристъ, 2007. С. 96.

ективно оценить его содержание;

в) Президент Российской Федерации может реализовать свои законодательные предположения через Правительство Российской Федерации, поручив ему внести соответствующий законопроект[5]».

Чтобы понять, должен ли Президент РФ пользоваться правом законодательной инициативы, необходимо проанализировать порядок реализации им данного права. Во-первых, Президентом РФ должен соблюдаться тот же перечень документов, составляющих законопроект. Т.е. какие-либо исключения для Президента РФ, даже исходя их его статуса, отсутствуют. Тем не менее, ст. 50 Регламента Государственной Думы предусматривает, что законопроекты Президента РФ подлежат первоочередному рассмотрению.

Среди аргументов, выдвигаемых против пользования Президентом РФ правом законодательной инициативы выдвигается то, что в ряде даже президентских республик Президент не обладает правом законодательной инициативы (США, Франция).

На наш взгляд, для правильной оценки данного обстоятельства необходимо обратиться к истории и роли того или иного главы государства. Как указывает О.Е. Кутафин, «Глава государства всегда отстаивает государственное единство, которое либо складывалось под его руководством, либо нашло свое выражение в его возникновении. Правда в мире есть страны, в которых функции главы государства выполняет, например, правительство (Швейцария) либо функции главы государства совмещаются какого-либо иного государственного органа. Однако все данные факты, во-первых, лишь исключения из общего правила, а во-вторых, свидетельствуют о том, что без функций главы государства обойтись практически невозможно, и это говорит лишь в пользу названного института. Таким образом, в системе государственных органов бесспорно необходим специальный орган, на который возлагалось бы представительство государства как вовне страны, так и внутри. Этим органом и является глава государства – институт, для конституирования которого есть вполне рациональные и разумные основания. Одним из таких оснований является роль главы государства как объединяющего центра, сплачивающего начала, которое не только сохраняется, но и возрастает в условиях разделения властей. Глава государства выступает символ единства государства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов, как представитель национального единства, обеспечивающий нормальное функционирование государственных институтов. Глава государства всегда находится наверху государственной иерархии. Однако, занимая такое положение, он не обязательно занимается вопросами текущего управления делами государства, т. е. непосредственным управлением. Он является лицом, стоящим над всеми другими лицами и органами»[6].

Роль Президента в законодательном процессе и его обладание правом законодательной инициативы обусловлено рядом принципов:

- осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Действительно, если рассмотреть, кому принадлежит право законодательной инициативы, то мы увидим, что это либо избираемые населением органы, либо само население (его часть), либо высший орган исполнительный власти. В данном случае, на первый план выходит роль закона, как формы выражения воли населения, принимаемого в его интересах. Следовательно, обладание правом законодательной инициативы присуще субъектам, отражающим интересы народа, которыми являются депутаты представительных органов либо Президент.

Например, уже упоминаемый нами Президент США избирается коллегией выборщиков, а не населением. Этим, одной стороны, можно объяснить отсутствие права законодательной инициативы у Президента США. Внесение же проекта о бюджете является следствием того, что он возглавляет правительство, что традиционно входит в компетенцию исполнительной власти. Так, например, во Франции финансовые законопроекты «могут вноситься только правительством и только в Национальное собрание (правом законодательной инициативы по обычным законопроектам обладают и депутаты. Законодательная инициатива о ним может осуществляться в любую палату)[7].»

Аналогичная ситуация наблюдается и в Германии, где «формально правом законодательной инициативы обладают Федеральное правительство, депутаты Бундестага и Бундесрат. Вместе с тем, особенности германского федерализма и формирования Бундесрата придают реализации законодательной инициативы специфику. Законопроекты Федерального правительства вносятся через Бундесрат, который высказывается о них в течение шести недель, а по проектам, объявленным правительством срочными, – в течение трех недель. Наоборот, законопроекты Бундесрата направляются в Бундестаг через федеральное правительство, которое в течение трех месяцев обязано высказать по ним свою точку зрения»[8].

- Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Как мы видим, в данной статье перечислены практически все субъекты права законодательной инициативы на федеральном уровне. Таким образом, право законодательной инициативы является одной из форм осуществления законодательной власти.

- Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Подобный статус главы государства предоставляет ему в целях защиты прав и свобод, положений Конституции РФ вносить как проекты законов, так и обращаться в Конституционный суд Российской Федерации с заявлением о признании той или иной нормы неконституционной. Как указывает Н.В. Витрук, «ответственность Президента РФ определяется и его клятвой, которую он приносит народу (ст. 82 Конститу-

[5] См., напр.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 115; Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский юридический издательский дом, 1999. С. 279.

[6] Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – М.: Проспект, 2013. С. 6.

[7] Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.М. Осавелюк. – 2-е изд., перераб. и. доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 366.

[8] Там же. С. 379.

ции РФ). При осуществлении полномочий Президент РФ принимает на себя обязанность и ответственность уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу[9].»

- Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Считается, что основной формой выражения этого конституционного положения является ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. На деле же все обстоит гораздо сложнее. Отмечается, что «упоминание в связи с этим федерального закона указывает на то, что в определении основных направлений внутренней и внешней политики участвует также парламент. Взаимоотношения Президента и парламента в названном процессе – самый болезненный нерв формирования государственной политики. Однако возможностей у парламента, учитывая сложность законодательного процесса, все же меньше, чем у Президента. И практически организовать на теоретической и экспертной базе разработку проблем внутренней и внешней политики, собрать для этого необходимую информацию и т. д. – в большей мере под силу Президенту. Поэтому в целом процесс определения основных направлений политики государства развивается в сотрудничестве Президента и Федерального Собрания»[10].

Как отмечают В.А. Мазаев и Г.В. Минх, «Президент Российской Федерации осуществляет инициативу стратегического целеполагания государственного и общественного развития. Это, естественно, предполагает особые формы и способы осуществления конституционных полномочий Президента Российской Федерации в общей системе субъектов государственной власти и институтов гражданского общества. Таким образом, конституционная многоплановость статуса Президента Российской Федерации соединяет в себе как элементы независимого от политической конъюнктуры и ведомственных интересов гаранта и арбитра общественных отношений, так и активно действующего участника конституционно-правовых отношений»[11].

- Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 1 ст. 81 Конституция РФ). Мы уже отмечали зависимость порядка избрания лица и права законодательной инициативы. В тех странах, где даже избираемый населением Президент (например, Франция. Необходимо отметить, что изначально текст Конституции Французской Республики 1958 г. включал порядок избрания Президента коллегией выборщиков) не обладает правом законодательной инициативы сильна его связь с политической партией, от которой он выдвигается. Так, еще в Постановлении Съезда Народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР» указывалось, что в РСФСР не допускается совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно политических организациях. А Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР» прямо указывал: «На время выполнения своих полномочий Президент РСФСР приостанавливает свое членство в политических партиях и общественных объединениях».

Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает, что Президент Российской Федерации вправе приостановить свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий (ч. 4 ст. 10). Как указывает Воробьев Н.И., ссылаясь на статус Президента РФ как гаранта Конституции и прав и свобод, «в таком статусе Президент РФ не может быть связан решениями своей политической партии и действовать в ее интересах, напротив, в условиях гарантируемой многопартийности он призван обеспечить права и свободы (в том числе политические) всех граждан Российской Федерации независимо от их взглядов и идеологических предпочтений. С другой стороны, у Президента РФ имеется право оставаться членом политической партии, в которой он состоял на момент вступления в должность Президента РФ»[12].

На протяжении новой истории России Президенты РФ подчеркивали то, что они являются «народными» президентами, а не «партийными», несмотря на выдвижение их политическими партиями. Это дистанцирование проявлялось в нечастом появлении главы государства на мероприятиях, выдвинувшей его политической партии, встречами с лидерами всех политических партий, равнозначное к ним отношение.

Напротив, Президент США связан тесно с одной из двух политических партий, а для политических решений важное значение имеет расклад сил к Конгрессе США (т. е. количество депутатов и сенаторов-однопартийцев Президента США).

Как отмечает М.В. Баглай, «Президент принимает участие в законодательном процессе. Формально не пользуясь правом законодательной инициативы и не участвуя в заседаниях палат Конгресса при принятии законов, Президент тем не менее оказывает огромное влияние на законодательный процесс. Исследователи отмечают, что это влияние носит даже решающий характер, ибо подавляющее большинство ключевых законопроектов, разработанных аппаратом Президента, Конгрессом принимаются. К тому же Конгресс часто передает Президенту законодательные полномочия, из которых образуется обширное указное право»[13].

Таким образом, тесная связь Президента с политической партией, членом которой он является, оказывает влияние на право законодательной инициативы. При ее наличии наделение Президента правом законодательной инициативы будет нецелесообразным, так как он в данном случае может внести законопроект через депутатов-членов партии. Если же он будет вносить законопроект самостоятельно, то тем самым будет оказываться влияние на законодательный орган, что может повлечь политический кризис, противостоя-

[9] Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., исправленное и доп. М.: НОРМА, 2009.

[10] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: М., 2006. С. 443. Цит по: Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.

[11] Мазаев В.Д., Г.В. Минх. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации. // «Конституционное и муниципальное право», 2013, №1.

[12] Воробьев Н.И., Голушков Д.И., Митин Г.Н. Комментарий к Федеральному закона от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях» // СПС «Консультант Плюс».

[13] Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия: монография / М.В. Баглай – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 119.

ние Президента и Парламента.

Если же, Президент дистанцирован от политических партий, то пользование правом законодательной инициативы позволяет ему действовать согласно его политическому статусу.

- Президент РФ подписывает и обнародует принятый федеральный закон. Если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию (ст. 107 Конституции РФ).

В.Д. Мазаев, Г.В. Минх, приходят к заключению:

«1) законодательная инициатива Президента Российской Федерации является необходимым и действенным инструментом в осуществлении его конституционной роли как арбитра и как активного участника государственной политики России;

2) посредством законодательной инициативы обеспечивается непосредственное участие и эффективность действий Президента Российской Федерации в законодательном процессе;

3) законодательная инициатива Президента Российской Федерации характеризуется в практике законодательного процесса в качестве важного инструмента представления и решения стратегических задач развития государства и общества»[14].

Соглашаясь в общем с выводами ученых, постараемся разобраться, как именно Президент РФ пользуется своим правом законодательной инициативы.

Всего Президентом РФ было внесено более 800 законопроектов в Государственную Думу, при этом лишь часть законопроектов было внесено Президентом не в силу своих обязанностей.

За весь период 407 законопроектов внесено Президентом РФ по вопросам ратификации различного рода международных соглашений Российской Федерации. Формально это также законодательная инициатива, однако она реализуется исключительно Президентом РФ. Так, при ее реализации Президент России ссылается на п. «г» ст. 84 Конституции РФ (полномочие Президента РФ по внесению законопроектов), а также положения Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»[15]. Согласно ст. 16 данного федерального закона международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Президентом Российской Федерации.

Как мы видим более 50% всех проектов, внесенных в Государственную Думу, олицетворяют статус Президента РФ как главы государства и представителя Российской Федерации внутри страны и в международных отношениях.

Остальная часть законопроектов носит следующих характер:

- оборона и безопасность. В данной сфере было внесено более 30 законопроектов. Например, проект федерального закона «О военном положении», «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», «О борьбе с коррупцией». Внесение данных законопроектов связано с тем, что Президент РФ является верховным главнокомандующим, гарантом прав и свобод человека;
- в сфере экономической политике было внесено всего 11 законопроектов. В качестве примеров можно привести законопроект №383610-5 «Об инновационном центре «Сколково», №475370-4 «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», №472469-4 «О Государственной корпорации «Ростехнологии». Проекты в сфере экономической политики Президентом образованы новые организации, имеющие государственное значение;
- социальная политика. В этой сфере Президентом было внесено 19 законопроектов: например, №101165-3 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», №101170-3 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», №101174-3 «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Законопроект № 210368-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и другие законодательные акты Российской Федерации (в части усиления прав несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних);
- в сфере государственного строительства и конституционных прав граждан внесено второе по количеству законопроектов – более 200. Например, законопроект № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в части установления правовых основ организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций), № 390470-6 «О Верховном Суде Российской Федерации», № 352924-6 «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»;
- в сфере бюджетного, налогового, финансового законодательства Президентом РФ внесено более 15 законопроектов. Например, Законопроект № 98020250-2 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в части уточнения правового положения Центрального банка Российской Федерации), № 215969-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (в части установления норм по противодействию финансированию терроризма)» и др.

При этом процент брака законопроектов Президента РФ весьма мал: отклонено всего 28 законопроектов из них большинство было внесено до 1998 года, т. е. в тот период, когда между Президентом и Государственной Думой была большая конфронтация.

Возвращено Президенту России было 43 законопроекта. При этом с 2000 г. по настоящее время был отозван Президентом РФ всего 1 законопроект – законопроект № 21870-6 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Таким образом, нельзя однозначно согласиться с тем выводом, что Президент РФ широко пользуется правом законодательной инициативы[16]. Действительно, в 1997 г. Президент активно пользовался правом

[14] В.Д. Мазаев, Г.В. Минх. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации. // «Конституционное и муниципальное право», 2013, №1.

[15] «Собрание законодательства РФ», 17.07.1995, №29, ст. 2757.

[16] Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Дисс… канд.юр.наук. М. 1997. С. 128.

законодательной инициативы. Однако, на наш взгляд, это диктовалось политической обстановкой, а также противоборством высших органов власти.

Подводя итог, отметим:

- реализация права законодательно инициативы Президентом РФ носит ограниченный характер, несмотря на то, что он может вносить любой законопроект. Тем не менее, Президент РФ ограничивается законопроектами государственного значения, не преследуя конъюнктурных целей;
- право законодательной инициативы обусловлено, в своего рода, дистацированием Президента от политической партии, которой он либо выдвинут, либо является членом;
- праву законодательной инициативы присущ небольшой процент отклонения по разным причинам;
- большую часть проектов, вносимых в Государственную Думу, Президент РФ вносит в силу Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», т. е. Является, скорее не правом, а реализацией процедуры ратификации.

Таким образом, дискуссию относительно обладания Президентом права законодательной инициативы можно решить в пользу Президента. Кроме того, анализ законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, показывает, что он не пытается подыграть той или иной политической партии, и набирать этим самым политические очки. Следовательно, сомневаться в необходимости предоставления Президенту права законодательной инициативы следует в том, если это противоречит его конституционному статусу. В настоящее время внесенные Президентом РФ законопроекты как раз укладываются в его статус как представителя Российской Федерации во внутренних и внешних отношениях, гаранте прав и свобод человека и гражданина, арбитре между властями, а также лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики.

Список литературы:

1. Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Дисс.на соиск уч. степени к.юр.наук. М. 1997.
2. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., исправленное и доп. М.: НОРМА, 2009.
3. Воробьев Н.И., Голушков Д.И., Митин Г.Н. Комментарий к Федеральному закона от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях» // СПС «Консультант Плюс».
4. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.М. Осавелюк. – 2-е изд., перераб. и. доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
5. Кутафин О.Е. Глава государства: монография. – М.: Проспект, 2013.
6. Мазаев В.Д., Минх Г.В. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации. // «Конституционное и муниципальное право», 2013, №1.
7. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.
8. Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред Л.А. Окунькова. М., 1994.
9. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия: монография / М.В. Баглай – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
10. Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе. М.: Юристъ, 2007.
11. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

Reference list:

1. Boshno S.V. The legislative initiative in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Dissartation. M. 1997.
2. Vitruk N.V. The general theory of legal liability. 2nd ed., Revised and added. M .: NORMA 2009.
3. Vorobyov N.I., Golushko D.I., Mitin G.N. Commentary to the Federal Law of 11.07.2001 №95-FZ "On political parties" // Consultant Plus.
4. Constitutional law of foreign countries: textbook for university students majoring in "Jurisprudence" / A.M. Osavelyuk. – 2nd ed., Rev. and. ext. M .: UNITY-DANA 2012.
5. Kutafin O.E. The head of state: monograph. M .: Prospect, 2013.
6. Mazaev V.D., Minh G.V. The legislative initiative as a tool for the realization of the constitutional powers of the President of the Russian Federation. // Constitutional and municipal law, 2013, №1.
7. Mazurenko A.P. Russian law-making policies: the concept and reality. M .: Lawyer, 2010.
8. Commentaries to the Constitution of the Russian Federation / Edited by L.A. Okounkov. M., 1994.
9. The Presidents of the Russian Federation and the United States. The role of the procedure of elections, powers: monograph / MV Baglaĭ – 2nd ed., Revised and added. – M .: Norm: INFRA-M, 2012.
10. Skuratov D.Y. Some problems of participation of the Russian President in the legislative process. M.: Yurist 2007.
11. Chirkin V.E. Head of state. Comparative legal research. M .: Norma: INFRA-M, 2012.

РЕЦЕНЗИЯ

На статью П.Б. Айтова «Президент российской федерации как субъект законодательной инициативы»

Институту законодательной инициативы, а также законодательному процессу посвящено достаточное количество исследований. Право Президента Российской Федерации выступать с законодательной инициативой закреплено в Конституции. Однако в доктрине существуют различные точки зрения в отношении законодательной инициативы Президента Российской Федерации.

Автором статьи проведен качественный сравнительно-правовой анализ доктринальных источников, а также анализ ряда зарубежных конституций. Выводы, сделанные П.Б. Айтовым, по результатам проведенного исследования логичны и обоснованы.

В целом, подводя итог, отметим, что статья П.Б. Айтова является актуальной, выполнена в строгом научном стиле и может быть опубликована в изданиях, рекомендованных ВАК России.

Д-р юрид. наук, профессор

Р.А. Курбанов

5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

5.1. КОММУНИКАТИВНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Фетисов Павел Викторович, аспирант

Место учебы: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Fetisov_P@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается проблема развития информационной культуры государственных служащих, которая неразрывно связана с внедрением компетентного подхода. Компетентный подход в сфере профессионального развития государственных служащих открывает дополнительные возможности для интеграции различных философий построения кадровой политики. Управление компетенцией представляет собой совокупность действий, направленных на приобретение необходимой компетенции в соответствии с потребностями органов государственной власти в качественном и количественном составе кадров. Внедрение технологий управления компетенцией должно включать в себя организационные инструменты, процедуры и порядок, позволяющие вывести кадровый потенциал органов государственной власти на качественно новый уровень.

Ключевые слова: управленческие решения, информационные технологии, информационная культура, коммуникативная компетентность, компетентный подход, компетенции, коммуникация.

COMMUNICATIVE COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS IN THE CONTEXT OF THE INFORMATION SOCIETY

Fetisov Pavel V., postgraduate student

Study place: The Russian President Academy of National Economy and Public Administration

Fetisov_P@mail.ru

Abstract: The problem of development of information culture of public servants, which is inextricably linked with the introduction of a competent approach. The competent approach in the field of professional development of civil servants provides additional opportunities for the integration of different philosophies of construction personnel policy. Management competence is a set of actions aimed at the acquisition of the required competence to meet the needs of public authorities in the qualitative and quantitative composition of personnel. The introduction of technology management competence should include organizational tools, procedures and allowing human resources to bring public authorities to a new level.

Keywords: management solutions, information technology, information culture, communicative competence, competent approach, competence, communication.

Непрозрачные схемы принятия управленческих решений создают живительную почву для патологий, в том числе, коррупции, что не только снижает уровень доверия общества в целом к институтам власти, но и влечет огромные финансовые потери. Для радикального изменения ситуации необходимы комплексные меры, не ограничивающиеся только внедрением в управленческую практику информационных технологий, необходимыми представляются новые подходы к профессиональной подготовке государственных служащих, ориентированные, в первую очередь, на культурную составляющую, на формирование информационной культуры и коммуникативную компетентность, а не только включающей операционную (или техническую) составляющую модернизации деятельности органов власти.

Проблема развития информационной культуры государственных служащих неразрывно связана с внедрением компетентного подхода. Компетентный подход в сфере профессионального развития государственных служащих открывает дополнительные возможности для интеграции различных философий построения кадровой политики.

Управление компетенцией представляет собой совокупность действий, направленных на приобретение необходимой компетенции в соответствии с потребностями органов государственной власти в качественном и количественном составе кадров. Внедрение технологий управления компетенцией должно включать в себя организационные инструменты, процедуры и порядок, позволяющие вывести кадровый потенциал органов государственной власти на качественно новый уровень.

Специфика компетентного подхода состоит в том, что он алгоритмизирует деятельность на двух уровнях – системы и его отдельной структурной единицы, поэтому может быть многократно использован, тиражирован для решения сходных задач, достижения заданных целевых ориентиров органов государственной власти.

Коммуникативная компетентность государственных служащих является ключевым элементом эффективности решения стратегических задач в сфере государственного управления. Процесс взаимодействия, выработка того или иного решения – это, прежде всего, про-

цесс коммуникации, при этом, эффективность общения напрямую зависит от компетентности специалистов, взаимодействующих друг с другом. В деятельности государственного служащего основными целями коммуникации являются получение или сообщение информации для эффективного достижения целей и ожидаемых результатов, управления поведением людей.

В мировой образовательной практике понятие компетентности выступает в качестве центрального, своего рода «узлового» понятия.

Во-первых, данное положение связано с тем, что понятие компетентность позволяет объединить как интеллектуальную, так и навыковую составляющую образования.

Во-вторых, именно в компетентностном подходе находит отражение идеология интерпретации содержания образования, ориентированного на «стандарт на выходе».

Компетентность, являясь более широким понятием, включает в себя: как когнитивную, так и операционально-технологическую, социальную и поведенческую, мотивационную и этическую, составляющие, включает и результаты обучения (сформированные знания, навыки и умения), и систему ценностных ориентаций. Не случайно, в исследованиях компетентность определяется как особый тип организации предметно-специфических знаний, позволяющий принимать эффективные решения в соответствующей области деятельности [5].

Рассматривая коммуникативную компетентность, необходимо отметить, что в настоящее время этот вопрос относится к числу наиболее дискуссионных. Существуют различные подходы, как к определению самого понятия, так и к структуре коммуникативной компетентности. Так, по мнению некоторых исследователей, ядром коммуникативной компетентности выступает механизм речевой коммуникации, в основе которого лежат социальные взаимодействия, регулирующие социальные отношения. При этом подчеркивается, что данный механизм раскрывается на двух уровнях: коммуникативном и социологическом, связанном с реализацией определенных социальных ролей [4]. С другой точки зрения коммуникативная компетентность выражается в совокупности навыков и умений, необходимых для эффективного коммуникативного действия в пространстве межличностного взаимодействия. При этом, внимание акцентируется на гибкость и адекватную смену психологических позиций как существенных показателей компетентного общения [1].

Коммуникативная компетентность рассматривается и как система внутренних ресурсов, необходимых для построения эффективной коммуникации, при этом подчеркивается роль как инвариантных общечеловеческие характеристики, так и влияние исторически и культурно обусловленных. Коммуникативная компетентность связывается не только с искусством адаптации к ситуации и свободу действий, но и с умением организовать коммуникативное пространство и выбрать коммуникативную дистанцию [2].

При определении коммуникативной компетентности именно в сфере управленческой деятельности В.М. Снетков выделил базовый коммуникативный минимум, который представляет собой перечень требований к знаниям, навыкам и умениям. Среди важнейших техник он выделяет основные:

- снятие эмоционального напряжения,
- утверждение,
- вербализацию,
- техники активного слушания,
- синхронизацию,
- стратегии ведения диалога,
- снятие разногласий [3].

В период реформирования и развития государственной службы актуализируются вопросы, связанные с развитием коммуникативной компетентности служащих. При этом важно учитывать тесную взаимосвязь между уровнем информационной культуры, коммуникативной компетентности и социальной эффективностью деятельности органов власти. Целью должно стать – развитие междисциплинарных компетенций служащих в области формирования эффективного коммуникативного дискурса, навыков проектирования и моделирования информационно-коммуникативных и массмедийных процессов на основе знания закономерностей развития информационного общества.

В качестве ключевых можно выделить следующие специальные компетенции:

- формирование системного мышления и освоение закономерностей информационно-коммуникативного взаимодействия;
- приобретение навыков применения в управленческой практике алгоритма принятия эффективных управленческих решений на основе анализа и моделирования информационно-коммуникативных процессов;
- развитие культуры проектирования эффективного коммуникативного дискурса и повышение компетентности в сфере информационного взаимодействия;
- овладение информационно-коммуникативными технологиями формирования имиджа, репутации и повышения престижа;
- развитие навыков привлечения потенциала институтов гражданского общества, средств массовой информации к разработке и реализации управленческих решений;
- развитие способностей публичной презентации и информационного сопровождения управленческой деятельности, а также овладение инструментальными методами информационной аналитики для решения исследовательских и управленческих задач.

Вместе с тем, в настоящее время, данная проблематика не включена системно в процесс профессионального развития служащих.

В процессе профессионального развития государственных служащих, важным представляется реализация образовательных программ, направленных на развитие профессиональных компетенций государственных служащих, связанных с комплексным овладением методами и технологиями диагностики массовых информационно-коммуникативных процессов, способов и технологий принятия эффективных управленческих решений в условиях развития информационного общества современной России, направленных на предупреждение деструктивного влияния.

Актуальным является перенесение акцента в системе профессионального образования на формирование системного мышления и овладение технологиями управления информационно-коммуникативными процессами, способствующими не только повышению эффективности профессиональной деятельности, но и раскрытию личностного потенциала, что позволит снизить уровень дистанцированности граждан от процесса принятия управленческих решений, сформировать систему взаимодействия на принципах диалога.

Список литературы:

1. Петровская Л.А. Компетентность в общении. М., 1989.
2. Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М., Когито-центр, 2002.
3. Снетков В.М. Коммуникативный минимум менеджера // Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности. СПб., 2001.
4. Федорова Л.Л. К построению модели коммуникативной компетенции // Проблемы организации речевого общения. М., 1981.
5. Холодная М.А. Психология интеллекта: парадоксы исследования. СПб., 2002.
6. Шарков Ф. И. Коммуникология: основы теории коммуникации. М., 2010.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью П.В. Фетисова «Коммуникативная компетентность государственных служащих в контексте развития информационного общества»

Актуальность исследования, заявленная в данной статье, связывается с необходимостью научного анализа масштабных социокультурных изменений, происходящих под воздействием процессов информатизации и компьютеризации. Обновление информационной среды влечет за собой формирование новых культурных потребностей и интересов, активизирует адаптационные механизмы человека, расширяет поиск адекватных коммуникативных практик. В современных условиях достижение определенного уровня коммуникативной компетентности в профессиональной деятельности человека, в том числе и в системе российской государственной службы, представляется важным в контексте освоения инновационного стиля деловой культуры, устанавливающего новые стандарты, правила и нормы управленческой деятельности.

Заслуживает положительной оценки научно обоснованный вывод автора о необходимости включения государственного служащего в систему непрерывного образования, связанную с повышением деловой культуры и профессионализма, информационной грамотности и компетентности; обучения его социальным технологиям деловой коммуникации и новым формам интерактивного взаимодействия, адекватным динамике происходящих социокультурных изменений.

Актуальность рассматриваемых проблем, концептуальный подход, научный стиль изложения материала позволяют рекомендовать статью к публикации в научном издании.

Доктор психологических наук, профессор
консультант Фонда развития науки
и поддержки молодых ученых

В.М. Герасимов

6. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ГАРАНТИИ ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

6.1. О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА СОСТОЯНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лесников Геннадий Юрьевич, доктор юридических наук, профессор. Должность: главный научный сотрудник. Подразделение: НИЦ № 4.

Место работы: Федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт» (ФГКУ «ВНИИ МВД России»).

lesnikov07@rambler.ru

Сандугей Анатолий Николаевич, кандидат юридических наук, доцент. Должность: заместитель начальника научно-исследовательского центра. Подразделение: НИЦ № 4.

Место работы: Федеральное государственное казенное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт» (ФГКУ «ВНИИ МВД России»).

vnii-nic-4@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена проблемам обеспечения общественной безопасности, осуществлению государственного мониторинга в этой сфере, соотношению различных систем мониторинга, действующих в рамках оценки состояния национальной безопасности в Российской Федерации. Рассмотрены наиболее важные угрозы криминального характера (террористические и экстремистские угрозы, коррупция, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. незаконная миграция), и угрозы природного и техногенного характера, которые нашли свое отражение в Концепции общественной безопасности Российской Федерации. В целях совершенствования государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности, как части государственной системы мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации предлагается перечень индикаторов пороговых значений общественной безопасности.

Ключевые слова: концепция, мониторинг, общественная безопасность, национальная безопасность, система, индикаторы пороговых значений.

ON THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE STATE SYSTEM OF MONITORING THE STATE OF PUBLIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Lesnikov Gennadiy Yu., LLD, professor. Position: chief researcher. Division: SIC № 4.

Place of employment: Federal state institution FGKU "All-Russian Research Institute Ministry of the Interior of Russian Federation".

lesnikov07@rambler.ru

Sandugey Anatoliy, PhD, associate professor. Position: Deputy chief of the Research Center. Division: SIC № 4.

Place of employment: Federal state institution FGKU "All-Russian Research Institute Ministry of the Interior of Russian Federation".

vnii-nic-4@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the problems of public security, the implementation of state monitoring in this area, the ratio of different monitoring systems, operating under the assessment of the national security of the Russian Federation. The most significant threat of a criminal nature (terrorist and extremist threats, corruption, crimes related to illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors. Illegal immigration), and the threats of natural and man-made, which are reflected in the concept of public security of the Russian Federation . In order to improve the state system of monitoring the state of public safety, as part of the state system of monitoring the state of the national security of the Russian Federation proposed a list of indicators of public safety thresholds.

Keywords: conception, monitoring, public safety, national security, the system indicator thresholds.

Проблемы безопасности государства находятся в центре детального изучения и анализа различными его структурами с целью эффективного реагирования на внутренние и внешние угрозы. Степень интенсивности и многовекторность этого процесса постоянно меняется в зависимости от содержания ситуации, складывающейся внутри страны и в мире. Вместе с тем основные параметры и алгоритмы развития кризисных явлений контролируются через государственную систему мониторинга, позволяющую оценивать в целом состояние национальной безопасности России, исходя из объективной реальности и наличия специфических субъективных факторов.

В соответствии с пунктом 23 Стратегии националь-

ной безопасности Российской Федерации до 2020 года одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации является обеспечение общественной безопасности[1].

14 ноября 2013 года Президентом Российской Федерации утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (далее – Концепция), которая стала основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности[2].

Концепция определила основные источники угроз общественной безопасности в Российской Федерации, цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций, принимающих участие в обеспечении общественной безопасности на основании законодательства Российской Федерации. Общественная безопасность представляет собой актуальную проблему, результаты разработки которой, прямо используются при формировании уголовной политики России как стратегии и тактики борьбы с преступностью, именно Концепция наряду с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов федерации формирует общее поле государственной политики в этой сфере[3].

В качестве основных источников прямых или косвенных возможностей нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества в Концепции можно выделить две группы угроз общественной безопасности.

Во-первых, это угрозы криминального характера, к которым относятся террористические и экстремистские угрозы, коррупция. На общем фоне угроз криминального характера Концепцией выделяются преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. При этом отдельное внимание обращается на незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, а также связанную с ней социальную напряженность в обществе, увеличение количества этнических организованных преступных групп[4].

В качестве второго блока основных источников угроз общественной безопасности определены угрозы природного и техногенного характера.

Серьезную угрозу общественной безопасности представляет вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций на ядерно- и радиационно-опасных объектах, а также опасных производственных объектах. На фоне значительного ухудшения обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности, а также упадка биотехнологической и химической промышленности усиливаются биологические и химические угрозы общественной безопасности.

Особого внимания требует обеспечение в Российской Федерации пожарной безопасности. Существуют серьезные риски наводнений и иного негативного воздействия вод на население, территорию и объекты экономики в связи с учащением опасных гидрологических явлений в новых климатических условиях и продолжающимся антропогенным освоением территорий. Значительную угрозу для населения представляет сейсмическая опасность.

Российская Федерация при обеспечении общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования существующей системы обеспечения общественной безопасности.

Так, в качестве организационных, информационных и иных мер, в целях предупреждения указанных выше угроз общественной безопасности, реализация Концепции предполагает формирование государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности, предусматривающей установление критериев оценки угроз общественной безопасности, показателей и индикаторов ее состояния.

Характерно, что отдельные элементы государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности были созданы ранее, еще до утверждения Концепции. Например, единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Которая состоит из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях[5].

По существу, в Российской Федерации на достаточно высоком функциональном уровне на протяжении одиннадцати лет действует единая межведомственная многоуровневая автоматизированная информационная система наблюдения за состоянием защищенности населения, материальных ценностей общества от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. МВД России обеспечивает в ней реализацию функциональной подсистемы охраны общественного порядка.

Что касается мониторинга состояния общественной безопасности в части развития криминальных угроз, то данный сегмент автоматизированной системы наблюдения и, как следствие, прогнозирования развит фрагментарно.

Среди отдельных его элементов можно выделить анализ и оценку состояния противодействия экстремизму в Российской Федерации, которые проводятся в рамках работы одноименной межведомственной комиссии[6], а также финансовый мониторинг сведений по вопросам противодействия финансированию экстремистской и террористической деятельности[7].

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

[2] См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-2685 от 14 ноября 2013 года.

[3] Лесников Г.Ю. Концепция общественной безопасности и ее значение в деятельности органов внутренних дел / Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. № 4. 2015. С. 170.

[4] Гирько С.И., Сандугей А.Н. О реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия угрозам в миграционной сфере. Современный юрист. 2014. № 4. С. 8-20.

[5] См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

[6] См.: Указ Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации»).

[7] См.: Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мони-

С 2007 года в Российской Федерации сформирована система наблюдения за развитием ситуации в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медикосоциальной реабилитации больных наркоманией.

Мониторинг наркоситуации осуществляется Государственным антинаркотическим комитетом, антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, руководители которых включены в состав Государственного антинаркотического комитета, и их территориальными органами в пределах установленной компетенции, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций[8].

В качестве отдельного направления мониторинга криминальных угроз осуществляется мониторинг и выявление коррупционных рисков, в том числе причин и условий коррупции, в деятельности по размещению государственных заказов и устранение выявленных коррупционных рисков[9].

Поскольку данный мониторинг осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации самостоятельно, применительно к своей деятельности, ход реализации соответствующих мероприятий (мониторинг) проводит Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции[10].

Применительно к угрозам в миграционной сфере, одним из основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации предусмотрен постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические аспекты развития страны, а также последующая корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации[11].

Необходимо отметить, что мониторинг происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов не проводится применительно к состоянию правонарушаемости мигрантов, включая вопросы социальной напряженности в местах их вселения. Исключение составляет мониторинг и анализ ситуации на местах для определения приоритетных задач по улучшению ситуации с цыганским населением[12].

Таким образом, можно констатировать, что в Российской Федерации отсутствует единая и полноценная государственная система мониторинга состояния общественной безопасности, как части государственной системы мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации.

Существующее положение дел объясняется тем, что система оценки уровня общественной безопасности исключительно сложна и пока еще слабо разработана. При этом реально применимых методов ее измерения не существует. Исключение составляют системы заблаговременного обнаружения и раннего предупреждения угроз природного и техногенного характеров.

Однако как уже отмечалось ранее, это лишь отдельный сегмент в системе мониторинга угроз общественной безопасности. На сегодняшний день весьма актуальной является разработка определенного набора индикаторов, позволяющих с достаточной степенью достоверности оценить уровень текущего состояния защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов.

Речь идет о выявлении постоянных величин, нарушение которых ведет к потере устойчивости социальной системы, возникновению личностных дисфункций органического свойства (страх, тревога) разрушающих сложившуюся систему общественных отношений.

Научное обоснование и последующее нормативное закрепление количественных индикаторов или так называемых пороговых значений показателей угроз общественной безопасности позволит сформировать представление населения об уровне своей безопасности (защищенности), повысить его обоснованную требовательность к системе обеспечения общественной безопасности в стране и регионе проживания (пребывания).

Например, определение предельных величин состояния правонарушаемости или социальной напряженности на территории оперативного обслуживания органа внутренних дел даст возможность комплексно оценивать эффективность работы правоохранительных органов, иных органов государственной власти, а также местного самоуправления в каждой административно-территориальной единице Российской Федерации.

По существу, даже на основе «бытового» анализа соответствующих показателей, любой человек независимо от своего социального статуса сможет сделать вывод о состоянии общественной безопасности на конкретной территории страны. И на основе своих выводов принять решение о посещении этого региона или дальнейшем проживании в нем, ведении предпринимательской деятельности и т.п.

Следует также отметить, что индикаторы общественной безопасности могут включать в себя большое число показателей и служить ориентиром для исследований, направленных на выявление состояния общественной безопасности в конкретный момент времени. Однако в этом случае обилие эмпирического материала грозит вовлечь исследователя проблем общественной безопасности в рутинную и не всегда оправдывающую себя деятельность по разработке мер обеспечения безопасности, поскольку существующие угрозы весьма дифференцированы и требуют определенного ранжирования по степени приоритетности. Поэтому, представляется целесообразным, несколько ограничить перечень пороговых значений, оставив при этом наиболее важные, которые в то же время способны достаточно полно отразить состояние рассматриваемой сферы безопасности.

При определении перечней индикаторов следует ис-

торингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу»).

[8] См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 485 «Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации».

[9] См.: «Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти» (одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15.06.2012 № 134)).

[10] См.: Указ Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»).

[11] См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-1490 от 8 июня 2012 года.

[12] См.: Приказ Минрегионразвития России от 30 июля 2013 № 318 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по работе с цыганским населением».

ходить из того, что они должны отражать сущностные, а не второстепенные черты состояния общественной безопасности, а кроме того, охватывать жизненно важные интересы коренного населения и российского общества в целом. При этом наряду с объективным подходом к формированию показателей и индикаторов правонарушаемости необходимо учитывать субъективный фактор. В частности при определении индикаторов следует учитывать обобщенные сведения о представлениях индивидов, социальных групп и общества в целом по поводу того или иного аспекта асоциального явления в конкретном регионе или муниципальном образовании. То есть субъективные показатели, которые отражают реальные опасности и угрозы в сознании людей.

Перечень индикаторов пороговых значений общественной безопасности должен удовлетворять следующим практическим требованиям:

- возможность использования данных индикаторов в федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов Российской Федерации, а также органах местного самоуправления;
- достаточная степень конкретности и определенности, позволяющая давать однозначную оценку фактическому состоянию общественной безопасности;
- совместимость данного перечня с действующей в нашей стране системой учета, статистики и прогнозирования.

Применительно к государственной системе мониторинга и оценке состояния национальной безопасности Российской Федерации в сфере общественной безопасности представляется важным учет следующих предложений общего характера.

1. Существуют разные системы мониторинга, с различными индикаторами и критериями. Носят они преимущественно ведомственный характер. Именно ведомственный характер информации делает их избирательными, и в определенной степени, подверженными внешнему воздействию и влиянию. Задача заключается в том, чтобы выявить наиболее эффективную, организационно и технически проработанную систему. Затем замкнуть на нее все существующие.

2. Весьма важно соблюдение основных принципов анализа и оценки. Необходимо использование новых методов оценки и анализа, учитывающих синергетическую составляющую методологии. Все анализируемые системы носят преимущественно открытый характер. Соответственно и методы реагирования на выявленные пороговые значения изменений общественной безопасности должны носить аналогичный нетривиальный характер.

3. Безусловно, необходимо создание единого аналитического центра, его структуру и организацию необходимо разрабатывать совместно со специалистами Института системного анализа РАН, с учетом имеющегося зарубежного опыта. Здесь важно определить объем необходимой получаемой информации для принятия стратегических и аналитических решений и, конечно, определение основного алгоритма функционирования.

4. Крайне важно создание системы прогноза последствий принимаемых решений как краткосрочных, так и долгосрочных с предложениями по их минимизации в будущем.

5. Необходимо разработать учебные программы по подготовке специалистов-аналитиков по осуществлению мониторинга общественной безопасности, формулированию проектов управленческих решений, а также специалистов по прогнозу с учетом применения новейших технических достижений.

6. Вполне возможно, что рассматриваемая модель системы мониторинга может повлечь серьезное реформирование государственного аппарата и правоохранительной системы, в частности. Вместе с тем, подробный качественный и количественный анализ должен являться основой принятия быстрых и эффективных управленческих решений как открытого, так и закрытого характера. В этих целях мониторинг ситуации должен носить все-таки вневедомственный характер.

Список литературы:

1. Гирько С.И., Сандугей А.Н. О реализации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия угрозам в миграционной сфере. Современный юрист. 2014. № 4.

2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-1490 от 8 июня 2012 года.

3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации // Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-2685 от 14 ноября 2013 года.

4. Лесников Г.Ю. Концепция общественной безопасности и ее значение в деятельности органов внутренних дел / Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. № 4. 2015.

5. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 14.04.2015) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru /document /cons_doc_LAW_45914/(дата обращения 18.12.2015).

6. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 г. № 485 «Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru /document/cons_doc_LAW_115450/(дата обращения 17.12.2015).

7. Приказ Минрегионразвития России от 30 июля 2013 № 318 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по работе с цыганским населением». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153158/(дата обращения 17.12.2015).

8. Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти (одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15.06.2012 № 134). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120637/ (дата обращения 17.12.2015).

9. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

10. Указ Президента РФ от 26 июля 2011 г. № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации»). [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/33699 (дата обращения 17.12.2015).

11. Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу»). [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/bank/35481 (дата обращения 18.12.2015).

12. Указ Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru /document/cons_doc_LAW_155190/ (дата обращения: 18.12.2015).

6.2. СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Тория Рита Александровна, канд. юрид. наук, доцент, докторант

Место работы: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

rtoria@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена правовым проблемам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В статье кратко рассматривается динамика правового регулирования прав данных народов в России с выявлением пробелов и противоречий в нем, природа специальных прав малочисленных народов, особенности, законные интересы, льготы, гарантии и компенсации

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, национальная политика, специальные права, льготы, гарантии и компенсации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, нормативные правовые акты

THE STRATEGY OF THE STATE LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF INDIGENOUS PEOPLE OF THE NORTH, SIBERIA AND FAR EAST

Toriya Rita A., candidate of Law, docent, PhD

Place of employment: Moscow State Law University of the name of O.E. Kutafin (Moscow State Law Academy)

rtoria@yandex.ru

Abstract: This article is about the indigenous people of the North. Siberia and Far East. The author shows us the legal regulation of the rights. Also the author tells us about the gaps and contradictions, the special rights of this category of people, the specifics, law interests, guarantees, benefits and compensations

Keywords: indigenous people of the North, Siberia, and Far East

К первоосновам советской национальной политики относится Декларация прав народов России[1], которой намерен был руководствоваться Совет Народных Комиссаров, закрепляла: равенство и суверенность народов России, право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений и т. д.

Конституция РСФСР 1918 г. признавала наличие областей, отличающихся особым бытом и национальным составом (ст.11).

Как видим, решение проблем народов Севера было частью национальной политики, соприкасалось с вопросами национальных меньшинств, но оставалось самостоятельным направлением деятельности советского государства. Данным народам гарантировались права, провозглашенные Декларацией прав народов России. Ну и, к потребностям народностей Севера, приспосабливалась юстиция, то есть издавались нормативные правовые акты, учитывающие специфику этих народов.

Особая государственно-правовая политика по отношению к народам Севера проявлялась в установлении для них налоговых льгот. Первым таким нормативным правовым актом является постановление ЦИК и СНК «О налоговых льготах племенам, населяющим северные окраины Союза ССР»[2] граждане, принадлежащие к северным народностям, временно и в пределах освоенных этими народностями территорий не облагались государственным и промысловым налогом при занятии охотничьим и рыбным промыслом, а также кустарными промыслами и ремеслами при помощи членов семьи или с наемными рабочими в количестве не более трех человек, а доходы от этих занятий не включались в доход, облагаемый подоходным налогом. Также, эти граждане освобождены были от гербового сбора на все документы, от налога с имущества при получении наследства, единого сельскохозяйственного налога. Кооперативные организации всех видов, в которых представители северных народов составляли не менее 50% общего количества членов, освобождались от уплаты прямых налогов, подоходного налога, гербового сбора[3].

Специфика народов Севера получала отражение и в некоторых других правовых мерах, например:

- установление безлицензионного, беспошлинного и безакцизного ввоза товаров на отдельные территории проживания народностей Севера[4];
- учреждение хлебозапасных магазинов, которые выдавали ссуды туземному населению при стихийных бедствиях в непромысловые годы и в отдельных случаях малоимущим семьям[5];
- предоставление права ЦИК автономных республик, краевым и областным исполкомам давать разрешение на формирование самостоятельных бюджетов районными туземными исполкомами[6];
- создание смешанных кооперативных объединений, обслуживающих хозяйства трудового населения Севера, организующих их снабжение, а также сбыт продукции, содействующих развитию промыслов и предоставляющих кредиты[7];

[1] История советской Конституции (в документах). 1917-1956. М., 1957. С. 57-58.

[2] СП СССР. 1928. № 21. Ст. 186.

[3] В.А. Кряжков. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве – М.: Норма, 2010.

[4] СП СССР. 1926. № 34. Ст. 247; 1927. № 13. Ст. 135.

[5] СУ РСФСР. 1926. № 31. Ст. 236.

[6] СУ РСФСР. 1929. № 57. Ст. 551.

[7] СУ РСФСР. 1929. № 2. Ст. 13

- запрещение ввоза и продажи спиртных напитков в некоторых местностях северных окраин Российской Федерации[8].

В 1930 годы начался период «советизации» обустройства жизни северных народов. Его суть заключалась в замещении этнического самоуправления государственным управлением, в принятии мер, обеспечивающих форсированную интеграцию этих народов в советскую систему общественных отношений[9].

В Конституциях СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. национальные меньшинства и народности Севера не упоминаются в качестве носителей особых прав. Можно утверждать, что с этого момента государственно-правовое развитие народностей Севера приостановилось[10].

В этот период принимались государственные меры по подъему экономики и культуры народностей Севера в виде материально финансовой поддержки, что выражалось в предоставлении налоговых льгот, выделению долгосрочных ссуд тем, кто переходил на оседлость, государственному обеспечению детей, обучающихся в школах и посещающих ясли, предоставлению льгот при поступлении в вузы и среднеспециальные учебные заведения, поддержки развития национальных языков и т. д.

В целом осуществлялась политика государственного патернализма: народности Севера не рассматривались в качестве равноправных партнеров, государство решало за них, чем им заниматься, что и где строить, кому и сколько выделить средств, чему обучать, каким должен быть для детей срок носки валенок… Это соответствовало господствующим общетеоретическим представлениям, согласно которым национальные меньшинства и этнические группы вообще исключались из перечня субъектов государственно-правовых отношений; таковыми признавались советский народ, представленный государством, и нации, реализующие себя через национально-государственные и автономно-административные образования.[11]

В конце 1980 гг. в период идей перестройки в российском праве начинает формироваться новое понимание статуса малочисленных народов Севера. Активно развивался процесс правовой модернизации на республиканском уровне в Российской Федерации, где непосредственно проживают малочисленные народы Севера. Гарантом служила Конституция РФ – базовый юридический документ России после распада СССР[12].

Права малочисленных народов Севера были отражены в нормативных правовых актах, развивающих положения Конституции. А именно:

Закон РФ от 10. 07. 1992 г. «Об образовании»[13], Закон РФ от 25.10. 1991 г. «О языках народов РСФСР»[14], Земельный кодекс РФ от 25.04.1991 г.[15],Закон РФ от 19.12. 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»[16], Закон РФ от 21.02. 1992 г. «О недрах»[17], Закон РФ от 7.12. 1991 г. «О подоходном налоге с физических лиц»[18] и т.д.

В настоящее время на территории Российской Федерации действуют нормы как международного так и федерального и регионального законодательства, непосредственно регулирующие положение коренных малочисленных народов Севера. Перечислим некоторые федеральные нормативные правовые акты:

ФЗ от 30.04. 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»[19]. В статье 8 вышеуказанного закона закреплено, что малочисленные народы и лица, относящиеся к ним, имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания данных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами. Необходимо внести изменения в данный нормативный правовой акт в части дополнения и уточнения понятийного аппарата, определения порядка отнесения граждан РФ к коренным малочисленным народам РФ, а также обеспечения возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов РФ, в том числе на культурное наследие во всем его многообразии;

Федеральный закон от 25.07.2002 года «Об альтернативной гражданской службе» № 113-ФЗ[20]. Статья 2 регламентирует право гражданина на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если:

- несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;
- он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами.

Граждане проходят альтернативную гражданскую службу индивидуально, а также в составе групп или формирований:

- в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти;
- в организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов РФ;
- в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала.

Граждане проходят альтернативную гражданскую службу, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают. Граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, направляются для прохождения альтернативной гражданской службы в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов. Перечни видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, а также организаций, где предусмотрено прохождение альтернативной гражданской службы, определяются в порядке, установленном Правительством РФ.

Направление гражданина на альтернативную гражданскую службу включает:

- подачу им заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой; рассмотрение заявления гражданина на заседании призывной комиссии и вынесение указанной комиссией заключения о замене гражданину военной службы по призыву альтернативной гражданской службой либо решения об отказе в такой замене;
- явку гражданина на медицинское освидетельствование и

[8] СУ РСФСР. 1927. № 48. Ст. 319.
[9] В.А. Кряжков. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве – М.: Норма, 2010.
[10] В.А. Кряжков Коренные малочисленные народы Севера в российском праве – М.: Норма, 2010.
[11] Б.В. Щетинин Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 50.
[12] В.А. Кряжков. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве– М. : Норма, 2010.
[13] Ведомости РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
[14] Ведомости РФ. 1991. № 50. Ст. 1740.
[15] Ведомости РФ. 1991. № 22. Ст. 768.
[16] Ведомости РФ. 1992. № 10. Ст. 457.
[17] Ведомости РФ. 1992. № 16. Ст. 834.
[18] Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 591; № 34. Ст. 1976.
[19] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
[20] СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3030.

на заседание призывной комиссии для принятия решения о направлении его на альтернативную гражданскую службу; явку гражданина в военный комиссариат и получение предписания с указанием места прохождения альтернативной гражданской службы.

Направление граждан на альтернативную гражданскую службу организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром и осуществляет призывная комиссия в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

На мероприятия, связанные с направлением на альтернативную гражданскую службу, граждане вызываются повестками военного комиссариата.

Граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, направляются для прохождения альтернативной гражданской службы в порядке, определяемом положением о порядке прохождения альтернативной гражданской службы.

Федеральный закон от 15.12.2001 года № 166 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»[21]. Статья 11 регламентирует условия назначения социальной пенсии нетрудоспособным гражданам, а именно право на социальную пенсию имеют постоянно проживающие в РФ: инвалиды, имеющие ограничение способности к трудовой деятельности 3, 2 и 1 степени, в том числе инвалиды с детства, не имеющие права на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом «О трудовых пенсиях в РФ», либо на пенсию по инвалидности; дети — инвалиды; дети в возрасте до 18 лет, а также старше этого возраста, обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов независимо от их организационно правовой формы, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет, потерявшие одного или обоих родителей, и дети умершей одинокой матери, не имеющие права на пенсию по случаю потери кормильца. Считаем необходимым внести изменения в федеральное законодательство о пенсионом обеспечении в части сохранения районного коэффициента к базовой части трудовой пенсии.

Налоговый кодекс РФ[22], который устанавливает, что налогом на доходы физических лиц не облагаются доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла[23], а на основании ст. 333 НК РФ не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (по перечню, утвержденному Правительством РФ). Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков.

1) Общины малочисленных народов освобождаются от налогообложения земельным налогом (статья 395 НК РФ).

2) Не подлежат налогообложению налогом на доходы физических лиц доходы (за исключением оплаты труда наемных работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла (статья 217 НК РФ).

3) Обязанность по уплате сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов не возникает при добыче (вылове) водных биоресурсов общинами малочисленных народов для удовлетворения личных нужд в пределах установленных лимитов (квот) вне зависимости от факта предоставления в пользование рыбопромыслового участка (статья 332.2 НК РФ).

В иных случаях при добыче (вылове) водных биоресурсов общинами малочисленных народов для реализации обложение сбором за пользование объектами водных биологических ресурсов осуществляется в общеустановленном порядке. Глава 25.1. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Статья 333.2. Объекты обложения … 2. В целях настоящей главы не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации) и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков. Лимиты использования объектов животного мира и лимиты и квоты на добычу (вылов) водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Назрела необходимость о внесении дополнений в ст.ст. 217, 238 Налогового кодекса в части дополнения перечня видов общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока «территориально-соседскими общинами» и изменения в ст. 3321 Налогового кодекса в части замены слов «удовлетворения личных нужд» на слова «обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности», а также в части безвозмездного пользования земельными участками и природными ресурсами для ведения коренными малочисленными народами и их общинами традиционной хозяйственной деятельности, освобождения от взимания государственной пошлины за предоставление долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты, а также за предоставление лицензии на пользование

[21] СЗ РФ, 17.12.2001, № 51, ст. 4831
[22] СЗРФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3824
[23] Там же

объектами водных биологических ресурсов;[24]

Водный кодекс Российской Федерации от 3.06. 2006 г.[25] Статья 54. Использование водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации … 2. Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общины в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности вправе использовать водные объекты для традиционного природопользования.

Лесной кодекс РФ от 04.12. 2006 года № 200-ФЗ[26]. В статье 30 речь идет о заготовке гражданами древесины для собственных нужд речь идет о том, что граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд исходя из нормативов и в порядке, установленных законами субъектов РФ. Граждане осуществляют заготовку древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Статья 48 регламентирует использование лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, т.е. в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, при использовании лесов обеспечивается защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ», но нет конкретики в части особенностей использования лесов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Необходимо внести изменения в Лесной Кодекс в части регулирования механизмов реализации приоритетного права коренных малочисленных народов на использование возобновляемых природных ресурсов и территорий (акваторий).

Земельный кодекс от 25.10.2001 года № 136-ФЗ, предусматривающий ряд норм, отражающих специфику землепользования КМН: так, порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, регламентируется статьей 34 Земельного кодекса РФ[27].

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Согласно статье 27 Земельного кодекса РФ[28], земли лесного фонда, водного фонда, особо охраняемых природных территорий (к числу которых относятся и территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов) отнесены к землям, ограниченным в обороте либо изъятым из оборота, и не могут быть приватизированы. Также запрет на приватизацию земель сельскохозяйственного назначения, используемых в качестве оленьих пастбищ, содержится в ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»[29]. В связи с этим, единственной гарантией права коренных народов на безвозмездное пользование землями и другими природными ресурсами становится образование территорий традиционного природопользования. Необходимо, на наш взгляд, внести изменения в земельное законодательство РФ в части реализации права коренных малочисленных народов на безвозмездное пользование землями различных категорий, а также природными ресурсами в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Необходимо внести изменения в статью 24 Земельного кодекса РФ, в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ в части предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в безвозмездное срочное пользование лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока и их общинам.

Необходимо внести изменения в Земельный Кодекс РФ в части регулирования механизмов реализации приоритетного права коренных малочисленных народов на использование возобновляемых природных ресурсов и территорий (акваторий).

Кроме того, проблему определения сферы действия уже принятого законодательства о правах коренных малочисленных народов необходимо решать в более широком контексте. Законы природоресурсного блока (Земельный, Лесной и Водный кодексы, другие законы) предусматривают возможность установления особого правового режима охраны и использования земельных участков, водо- и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Однако из–за отсутствия Перечня территорий традиционного природопользования этих народов, с четко определенными границами, положения данных законов невозможно реализовать на практике. Хотя подобная попытка уже была предпринята в Указе Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 (в редакции Указа Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250)[30]. А также в Постановлении Правительства РФ от 11 января 1993 г. №22 (в редакции Постановлений Правительства РФ от 7.10.1993 №997, от 23.01.2000 №58)[31].

Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[32]. Статья 19.

Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности

1. Охота в целях обеспечения ведения традиционно-

[24] https://pravoved.ru/question/603089/
[25] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
[26] СЗ РФ, 11.12.2006. № 50, ст. 5278
[27] СЗ РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147
[28] Там же
[29] СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3018
[30] ВСНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст.1009.
[31] САПП. 1993. № 3. Ст. 176.
[32] СЗ РФ. 2009. № 30.

го образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

2. Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления.

3. Продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты. И ряд других нормативных правовых актов на федеральном уровне.

Региональное законодательство о малочисленных народах Севера базируется на Конституции РФ, федеральных законах и конституциях (уставах) субъектов Федерации. Значительная часть положений, касающихся коренных малочисленных народов, закрепляется в законах субъектов РФ по конкретным вопросам. Например, в финансово-экономических и налоговых отношениях устанавливаются особые ставки для малочисленных народов и их представителей (Томская и Читинская области), в том числе на оленьи пастбища (Мурманская область, Ямало-Ненецкий автономный округ); освобождение от платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд (Красноярский край, Амурская, Кемеровская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ); освобождение от платы за пользование водными объектами (для предприятий и организаций, где численность народов Севера составляет не менее 75% работников, – Ямало-Ненецкий автономный округ), льготы по платежам за пользование животным миром (Амурская и Мурманская области); льготные тарифы на авиаперевозки пассажиров из числа народов Севера по отдельным направлениям (Сахалинская область); исключительное право на приобретение в собственность предприятий традиционного промысла и кустарных ремесел малочисленных народов (Республика Саха (Якутия)); льготы для национальных образовательных учреждений (Ханты-Мансийский автономный округ).[33]

Следует отметить, что региональное законодательство отражает многие аспекты жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Но при этом в регионах складываются различные государственно-правовые статусы малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, это объяснимо, так как имеет место своеобразие субъектов РФ как по численности малочисленных народов Севера, так и по климатическим условиям, различие по территориям традиционного проживания и т.д.

В заключение хотелось бы отметить следующее: есть внимание к проблемам, но мало усилий по их решению. Как справедливо заметил А.А. Тишков, было бы единое ведомство, занимающееся проблемами коренных малочисленных народов и их территорий, то все управление можно было бы осуществлять на основе единого кодифицированного закона о коренных малочисленных народах, их традиционного природопользования и территорий компактного проживания и хозяйствования. А пока будет все организовано так, как сейчас, тот кризис правовой защиты этих народов, разруха и утрата традиционной культуры и природопользования будет идти еще более быстрыми темпами[34]. И с этим трудно не согласиться. Провозгласив права коренных малочисленных народов «де-юре», необходимо и обеспечить их «де-факто». Юристы также однозначно оценивают сложившуюся ситуацию. Так, профессор В.А. Кряжков отмечает, что несмотря на то, что Конституция Российской Федерации несомненно создала важные предпосылки для защиты прав коренных малочисленных народов, складывается законодательство о данных народах, но вместе с тем указанный процесс протекает неровно. В настоящий момент (с 2001 г.) в рассматриваемой теме можно констатировать ситуацию «правовой стагнации», более того – отката от позиций, имевших место в 90-е годы прошлого столетия. Это видно по вопросам, касающихся землепользования и традиционного природопользования, где права малочисленных народов Севера по-прежнему лишены ясности. Их правовое урегулирование необходимо рассматривать как актуальную задачу, разрешение которой «развяжет» многие проблемные узлы статуса названных народов, придаст ему реальность и развитие в соответствии с нормами и духом Конституции, а также современными международно-правовыми представлениями о правах коренных малочисленных народов[35].

В Российской Федерации продолжается поиск оптимальных моделей государственного и общественного устройства, но и в том, что до конца еще не определились основополагающие представления о содержании статуса данных народов. Отчасти это отражает Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ[36], утверждена распоряжением Правительства РФ, т.е. актом невысокого юридического значения, появление и содержание которой таковы, словно не было почти двадцатилетнего опыта выстраивания в современной России «аборигенных» отношений, отсутствует разветвленное законодательство в указанной сфере и все начинать нужно с «чистого листа»; удивительно, например, что согласно Концепции только в период с 2012 по 2015 г. (т.е. через 14 лет после принятия соответствующего федерального закона) запланировано формирование сети территорий традиционного природопользования федерального значения. Сформированное к настоящему времени законодательство о малочисленных народах Севера хотя и обширно, но не безупречно. В частности, действующее в этой сфере правовые нормы отличаются декларативностью, не имеют конкретных механизмов реализации, в некоторых случаях дублируют или взаимоисключают друг друга, не всегда связаны между собой, не содержат поправки на внутрисеверные различия и порой упрощают реальность, присутствует пробельность. Как

[33] В.А. Кряжков Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / – М.: Норма, 2010.

[34] http: / www.biodat.ru| dok | lib | tichkov 1/htm

[35] В.А. Кряжков Право на пользование землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы). Государство и право. 2008. № 12. С.90

[36] СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

следствие, законоположения не редко применяются без учета установленных для коренных малочисленных народов преференций[37] либо вообще остаются только на бумаге. Данное обстоятельство получило критическую оценку со стороны Консультативного комитета по выполнению Рамочной Конвенции, который рекомендовал российским органам власти в приоритетном порядке твердо и последовательно заняться эффективным внедрением новых законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера[38]. Оценку современной ситуации в законодательстве о коренных малочисленных народах дают в своих научных статьях также Т.А. Брачун, А.В. Соловьева, А.Н. Пилясов, Л.В. Андриченко, Л.Е. Бандорина, Р.Ш. Гарипова, М.А. Жукова, Е.В. Жукова, Н.И. Калинин, Д.А. Кудряшова, Н.В. Минченко, О.Н. Мурашко, А.Е. Постников, П.В. Суляндзиг, Р.В. Суляндзиг, Д.О. Сиваков, М.Ю. Тихомиров, А.А. Транин, С.Н. Харючи, Ю.Я. Якель, др.

Список литературы:

1. История советской Конституции (в документах). 1917-1956. М., 1957. С. 57-58.
СП СССР. 1928. № 21. Ст. 186.
2. В.А. Кряжков Коренные малочисленные народы Севера в российском праве – М. : Норма, 2010.
3. СП СССР. 1926. № 34. Ст. 247; 1927. № 13. Ст. 135.
4. СУ РСФСР. 1926. № 31. Ст. 236.
5. СУ РСФСР. 1929. № 57. Ст. 551.
6. СУ РСФСР. 1929. № 2. Ст. 13
7. СУ РСФСР. 1927. № 48. Ст. 319.
8. Б.В. Щетинин Проблемы теории советского государственного права. М., 1969. С. 50.
9. Ведомости РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
10. Ведомости РФ. 1991. № 50. Ст. 1740.
11. Ведомости РФ. 1991. № 22. Ст. 768.
12. Ведомости РФ. 1992. № 10. Ст. 457.
13. Ведомости РФ. 1992. № 16. Ст. 834.
14. Ведомости РФ. 1992. № 12. Ст. 591; № 34. Ст. 1976.
15. СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
16. СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3030
17. СЗ РФ, 17.12.2001, № 51, ст. 4831
18. СЗРФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3824
19. https://pravoved.ru/question/603089/
20. СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
21. СЗ РФ, 11.12.2006. № 50, ст. 5278
22. СЗ РФ, 11.12.2006. № 50, ст. 5278
23. СЗ РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147
24. СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3018
25. ВСНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст.1009.
26. САПП. 1993. № 3. Ст. 176.
27. СЗ РФ. 2009. № 30.
28. www.biodat.ru/dok/ib/tichkov1/htmL
29. Кряжков В.А. Право на пользование землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы). Государство и право. 2008. № 12. С.90
30. Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р (СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876).
31. В. Лукин «Произвол между строк». Российская газета. 2009. 24 июля
32. Консультативный комитет по выполнению Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств. Мнение о Российской Федерации. Страсбург, 2002 г. С. 29, 63 (на рус. яз.).

[37] В. Лукин «Произвол между строк». Российская газета. 2009. 24 июля

[38] См.: Консультативный комитет по выполнению Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств. Мнение о Российской Федерации. Страсбург, 2002 г. С. 29, 63 (на рус. Яз.).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Тория Р.А. «Динамика государственно-правовой политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

Статья посвящена правовым проблемам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В статье кратко рассматривается динамика правового регулирования прав данных народов в России с выявлением пробелов и противоречий в нем, природа специальных прав малочисленных народов, особенности, законные интересы, льготы, гарантии и компенсации.

Автор предприняла попытку произвести правовой анализ важнейших нормативных правовых актов о коренных малочисленных народах Севера в динамике, начиная с реализации первооснов советской национальной политики до современной ситуации в законодательстве о коренных малочисленных народах.

В статье автором отмечено, что сформированное к настоящему времени законодательство о малочисленных народах Севера хотя и обширно, но не безупречно. Предлагаются меры улучшения ситуации.

Статья рекомендуется для публикации в открытой печати.

доктор юридических наук,
профессор, первый проректор зав. кафедрой
финансового права Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
Почетный работник высшего профессионального
образования Российской Федерации,
Почетный работник науки и
техники Российской Федерации

Грачева Е.Ю.

6.3. ПОНЯТИЕ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В УСЛОВИЯХ ДЕЛЕГИРОВАННОГО ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Сорочкин Роман Александрович, кандидат юридических наук

Место работы: Российский университет дружбы народов

roman4789@rambler.ru

Аннотация: В статье рассматриваются теоретические и практические уголовно-правовые проблемы, связанные с вопросами определения квалифицирующих признаков должностного лица.

Ключевые слова: противодействие коррупции, субъект коррупционного преступления, должностное лицо.

THE DEFINITION OF THE OFFICIAL IN THE CONTEXT OF DELEGATE PUBLIC CONTROL

Sorochkin Roman A., Cand. Sc. Law

Place of employment: Peoples' Friendship University of Russia

roman4789@rambler.ru

Abstract: the article deals with theoretical and practical criminal law problems, connected with the definition of the characteristic features of the officials.

Keywords: Anti-Corruption Enforcement, corruption-related crime subject, official.

По нашему мнению, понятие должностного лица, сформулированное в УК РФ, создает ряд проблем, актуальность которых повышается в условиях нынешней стадии социально-экономического развития страны.

Среди проблем применения данного понятия, отмечаемых многими учеными[1], следует также отметить проблемы, связанные с неполным определением признаков должностного лица для обоснованной и справедливой уголовно-правовой квалификации ситуаций, связанных с общественно опасными посягательствами в процессе реализации физическими лицами функций субъектов делегированного публичного контроля.

Полагаем, что важнейшей проблемой, требующей внимания уголовно-правовой науки, является необходимость комплексного изучения преступности в сфере общественных отношений, возникающих в процессе осуществления делегированного публичного контроля. Представляется, что можно выделить следующие значимые в уголовно-правовом понимании критерии такого контроля.

1. Право контроля, ранее принадлежавшего государственным и муниципальным органам, передается иным юридическим лицам.

В частности, пункт 1 статьи 2 Федерального закона №294-ФЗ от 26.12.2008 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2015) предусматривает следующую норму: «Отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Государственная корпорация «Роскосмос» является «уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью в соответствии с Законом Российской Федерации от 20 августа 1993 года №5663-1 «О космической деятельности», а также нормативно-правовое регулирование в данной области»[2]. Корпорация осуществляет свои полномочия не только в отношении ее дочерних и зависимых юридических лиц: «Корпорация осуществляет полномочия и функции, предусмотренные настоящим Федеральным законом, в отношении организаций Корпорации, организаций ракетно-космической промышленности и иных юридических лиц, участвующих в осуществлении космической деятельности по направлениям, установленным Законом Российской Федера-

[1] См., напр.: Бриллиантов А.В., Яни П.С. Должностное лицо: представитель власти. // Законность. 2010 №5; Сорокин В.П. Некоторые вопросы дифференциации уголовной ответственности с учетом принципа равенства по признаку должностного положения лица. // Юридический мир. 2013. №6; Лысиков А.А. Развитие понятия «должностное лицо». // Законность. 2011. №6; Волженкин Б.В. Служебные преступления: Комментарий законодательства и судебной практики. СПб. 2005; Егорова Н. Управленческие функции специального субъекта преступления (уголовный закон, теория, судебная практика) // Уголовное право. 2007. №2; Яни П.С. Получить взятку может только должностное лицо. // Законность. 2014. №7; «Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск)» (под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова) ("Юрист", 2013); См., напр.: Букалерова Л.А. О проекте Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о взяточничестве, коммерческом подкупе и иных коррупционных преступлениях» // Уголовное право. 2013. №5. С.44-47; Букалерова Л.А., Кузнецова О.А. К вопросу об общественной опасности коррупционной деятельности // Административное и муниципальное право. 2015. №4 (88). С.412-418 и др.

[2] См.: пункт 2 статьи 1 Федерального закона №215-ФЗ от 13.07.2015 "О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»// СПС «КонсультантПлюс».

ции от 20 августа 1993 года №5663-1 «О космической деятельности»[3]. И далее: «Корпорация для достижения целей, установленных настоящим Федеральным законом, осуществляет нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, международное сотрудничество и внешнеэкономическую деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также обеспечивает координацию работ в области использования результатов космической деятельности и создание условий для формирования рынка результатов космической деятельности»[4]. Применительно к данной государственной корпорации федеральный закон прямо предусматривает возложение на нее функций государственного органа исполнительной власти, указывая, что корпорация «осуществляет единую государственную политику в сфере проведения организациями Корпорации и организациями ракетно-космической промышленности работ по созданию ракетно-космической техники военного назначения»[5], а также «осуществляет полномочия государственного органа в области регистрации и ведения национального регистра запускаемых космических объектов, а также ведет необходимые для реализации функций Корпорации реестры, регистры и кадастры»[6].

Аналогичными полномочиями наделены и другие субъекты делегированного публичного контроля[7].

2. Такое делегирование контрольных полномочий осуществляется на основании нормативно-правового акта. Таким нормативно-правовым актом может выступать как федеральный (федеральный конституционный) закон, так и иной нормативный правовой акт[8]. На такой позиции стоит, в частности, Конституционный Суд Российской Федерации: «Конституция РФ не запрещает государству передавать полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении отдельных функций публичной власти. По смыслу ее статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2), такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам»[9].

3. Предметом проверки в рамках осуществления делегированного публичного контроля является фактически соблюдение действующих законодательства и (или) подзаконных нормативно-правовых актов.

К примеру, согласно пунктам 4-8 статьи 10 Федерального закона №317-ФЗ от 01.12.2007 «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» последняя является органом государственного контроля в сфере обеспечения безопасности транспортирования (перевозки) ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них; осуществляет государственный учет и контроль ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов; государственный контроль за радиационной обстановкой в районах размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, принадлежащих учреждениям Корпорации, акционерным обществам Корпорации и их дочерним обществам, а также подведомственным предприятиям; государственный контроль за выполнением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включая ядерные аварии и радиационные аварийные ситуации, в учреждениях Корпорации, в акционерных обществах Корпорации и в их дочерних обществах, а также на подведомственных предприятиях.

4. Нормы права предусматривают юридическую ответственность за неисполнение законных требований подобного «контролера».

Так, в рамках осуществления вышеуказанных видов контроля сотрудники ГК «Росатом» отнесены подпунктом 11 пункта 5 статьи 28.3 КоАП РФ в категорию должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 2, 3 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ.

5. Для достижения целей контроля субъект делегированного публичного контроля вправе использовать меры публичного принуждения.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 11 Федерального закона №317-ФЗ от 01.12.2007 «О Государственной

[3] См.: пункт 3 статьи 6 Федерального закона №215-ФЗ от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»// СПС «КонсультантПлюс».

[4] См.: пункт 4 статьи 6 Федерального закона №215-ФЗ от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»// СПС «КонсультантПлюс».

[5] См.: пункт 24 статьи 7 Федерального закона №215-ФЗ от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»// СПС «КонсультантПлюс».

[6] См.: пункт 30 статьи 7 Федерального закона №215-ФЗ от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»// СПС «КонсультантПлюс».

[7] См., напр.: пункты 4-8 статьи 10 Федерального закона №317-ФЗ от 01.12.2007 «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; по нашему мнению, примером таких полномочий являются также положения подпункта 12.1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона №270-ФЗ от 23.11.2007 (ред. от 21.07.2014) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», согласно которым данная корпорация уполномочена «осуществлять после принятия Правительством Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти, определяемым в соответствии с частью 10 статьи 18.1 настоящего Федерального закона Правительством Российской Федерации, в отношении акций дополнительных выпусков открытых акционерных обществ, являющихся организациями Корпорации, решения о передаче находящихся в федеральной собственности акций открытых акционерных обществ Корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации полномочия по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера (выделено нами – Р.С.) таких открытых акционерных обществ до передачи указанных акций Корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации, а также осуществлять после принятия Правительством Российской Федерации решения о преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, сто процентов акций которых находится в федеральной собственности, с последующей передачей их Корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации права собственника имущества таких федеральных государственных унитарных предприятий»// СПС «КонсультантПлюс».

[8] См., напр.: Федеральный закон №215-ФЗ от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»; Федеральный закон №317-ФЗ от 01.12.2007 «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; Федеральный закон №270-ФЗ от 23.11.2007 «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»; Федеральный закон №209-ФЗ от 26.12.1995 (в ред. 28.02.2012) «О геодезии и картографии», которым до 1 марта 2013 года функции по ведению федерального картографо-геодезического фонда, в том числе включению в него геодезических и картографических материалов и данных, их хранению и предоставлению в пользование заинтересованным лицам, были вправе осуществлять подведомственные Росреестру федеральные государственные унитарные предприятия// СПС «КонсультантПлюс».

[9] Постановление КС РФ №15-П от 19.05.1998 «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате»// СПС «КонсультантПлюс»..

корпорации по атомной энергии «Росатом» корпорация «в установленном порядке разрабатывает и утверждает обязательные для исполнения нормативные правовые акты по вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам гражданской обороны на объектах использования атомной энергии».

Следует сказать и о значении делегированного публичного контроля. Значение делегированного публичного контроля, и соответственно, причины, по которым в условиях административной реформы осуществляется подобное делегирование, по нашему мнению, состоят в следующем. В условиях научно-технической революции и исключительно высокого уровня дифференциации отраслей народного хозяйства существенно увеличилось количество узких специализированных сфер производства материальных благ, где «универсальные» органы государственного и муниципального контроля не смогут справиться с возложенными на них задачами на требуемом от них высоком профессиональном уровне. Как в силу большого количества объектов контроля, так и в силу невозможности за счета государственного или муниципального бюджета держать в штате исключительно широкий круг разнородных специалистов.

Соответственно, в этих условиях требуется более эффективный, более «быстродействующий» отраслевой (иногда – исключительно специализированный) орган независимого контроля, уполномоченный в том числе на принуждение к исполнению своих законных и обоснованных требований. В связи с этим гораздо выгоднее делегировать – возложить обязанности контроля на какую-либо узкоспециализированную организацию. Прежде всего потому, что создавать и постоянно содержать под каждую такую сферу фактически отдельную государственную структуру за счет публичного бюджета невозможно.

Кроме того, немаловажно отметить, что, к примеру, «саморегулируемые организации наделены важнейшей в рыночных условиях хозяйствования функцией обеспечения дополнительной имущественной ответственности своих членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами»[10]. Равно как и государственные корпорации и государственные компании в отношении юридических лиц, входящих в холдинги. Тем самым субъекты делегированного публичного контроля «выигрывают» в сравнении с государством: ненадлежащее осуществление ими контроля повлечет к ним же имущественные претензии.

В отечественной практике полномочия публичного контроля на основании уже сегодня действующего отечественного законодательства делегируются сотрудникам юридических лиц, которое строго по смыслу гражданского законодательства в силу своей организационно-правовой формы могут заниматься только лишь предпринимательской деятельностью. Например, сотрудники ведомственной охраны – а это как правило сотрудники федеральных государственных унитарных предприятий[11], – наделены полномочиями по ограничению конституционных прав граждан, характерными для работников государственных правоохранительных органов. Они вправе проверять на охраняемых объектах у лиц документы, удостоверяющие их личность, а также документы, дающие право на вход (выход) лиц, въезд (выезд) транспортных средств, внос (вынос), ввоз (вывоз) имущества на охраняемые объекты и с охраняемых объектов; производить досмотр транспортных средств при въезде (выезде) на охраняемые объекты и с охраняемых объектов; производить личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения; применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие[12].

Полагаем, что реализованная в УК РФ концепция ответственности должностного лица лишь частично учла необходимость самостоятельной криминализации деяний физических лиц – представителей органов делегированного публичного контроля, указав в примечании 1 к статье 285 УК РФ сотрудников некоторых видов юридических лиц (учреждений, унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, акционерных обществ).

Вместе с тем, по нашему мнению, такой учет был неполным и необоснованно не затронул представителей ряд органов делегированного публичного контроля, чья деятельность исключительно важна для общества: например, третейских судов и саморегулируемых организаций, а также ряда иных. Остаются без внимания многие важные вопросы. Например, в случае делегирования государственной корпорацией контрольных полномочий сотрудникам ее дочернего хозяйственного общества будут ли последние являться должностными лицами? Эти и другие важные вопросы (рассмотреть которые в объеме настоящей работы не представляется возможным) в настоящее время остаются без внимания.

На наш взгляд, в последующие годы концепция делегированного публичного контроля будет развиваться и в России в рамках аналогичной общемировой тенденции. В этой связи необходима дополнительная разработка критериев должностного лица, которые бы учитывали вышеуказанные и иные категории лиц, осуществляющих делегированный публичный контроль.

Список литературы:

1. Актуальные проблемы обеспечения законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Т. 3 / Костенников М.В., Куракин А.В., Овчинников Н.А. – М.: Маросейка, 2012.

2. Актуальные проблемы борьбы с экстремизмом, терроризмом и коррупцией: материалы межвузовской научно-практической конференции, 12 мая 2011 г., г. Астрахань / Отв. ред.: Бичехвост А.Ф., Петрашова О.И., Пушкин А.И. – Астрахань: Сорокин Роман Васильевич, 2011.

3. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в странах СНГ / Карпович О.Г., Николаев А.Т., Спирин М.С. – М., 2010.

4. Актуальные проблемы противодействия коррупции: материалы международной научно-практической конференции, 14 октября 2010 г. / Отв. ред.: Амельчаков И.Ф. – Белгород: ООНИ и РИД БелЮИ МВД России, 2010.

[10] Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация: монография / отв. ред. И.В. Ершова. М. 2015. С.27.

[11] Например: сотрудники подведомственного Министерству промышленности и торговли РФ ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации» (см.: http://www.rusprofile.ru/id/944857); сотрудники ФГУП «Ведомственная охрана» Министерства энергетики РФ (см.: http://www.vedotek.ru) и др.

[12] См.: статья 11 Федерального закона №77-ФЗ от 14.04.1999 (ред. от 13.07.2015) «О ведомственной охране» (с изм. и доп., вступ. в силу 24.07.2015) //СПС «КонсультантПлюс».

5. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты: В. В. Астанин — Санкт-Петербург, Юнити-Дана, Закон и право, 2009 г.

6. Билинская М.Н. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия / М.Н. Билинская, В.В. Моисеев, В.Ф. Ницевич; Орловская региональная академия гос. службы. -Орел, 2011.

7. Борьба с коррупцией: новые подходы и векторы современного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, Россия, Волгоград, 15-25 ноября 2010 г. / Отв. ред.: Чуриков В.В. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2011.

8. Взаимодействие институтов гражданского общества и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции: материалы Всероссийского межвузовского круглого стола, г. Нижнекамск, 23 декабря 2011 г. / Отв. ред.: Агапов О.Д., Кабанов П.А. – Казань: Познание, 2012.

9. Вовлеченность институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов публичной власти Республики Татарстан: аналитический доклад / Рук. авт. коллектива П.А. Кабанов; под науч. ред. П.А. Кабанова и И.И. Бикеева. – Казань, 2011. – 27 с. (публикация доступна на личном блоге П.А. ва http://crimpravo.ru/blog/1064.html).

10. Волженкин, Б. В. Коррупция. — СПб.: СПбЮИ, 1998.

Reference list:

1. Actual problems of the rule of law and combating corruption in the Ministry of the Interior of the Russian Federation M.V., T.Z./Kostennikov, A.V. Kurakin, N.A. Ovchinnikov – Moscow: Maroseyka, 2012

2. Actual problems of combatting extremism, terrorism and corruption: papers on interacademic research and practice conference, May 12, 2011, Astrakhan / Ed. Ed.: A.F. Bichehvost, O.I. Petrashova, A.I. Pushkin – Astrakhan: Roman Sorokin, 2011.

3. Actual problems of combatting corruption in the CIS / O.G. Karpovich, A.T. Nikolaev, M.S. Spirin – Moscow, 2010.

4. Actual problems of combating corruption: materials of the International Scientific and Practical Conference, October 14, 2010 / Ed. Ed.: I.F. Amelchakov – Belgrade: OONI and RID BelYuI Russian Ministry of Internal Affairs, 2010.

5. Russian anti-corruption policy. Criminological aspects: V.V. Astanin – St. Petersburg, Unity-Dana, Law and Order, 2009

6. Modern Corruption: domestic specificity and foreign combatting experience / M.N. Bilynska, V.V. Moiseev, V.F. Nitsevych; Orel Regional Academy of Civil Service, Orel-2011.

7. Combatting corruption: new approaches and modern development vectors: Materials of All-Russian scientific-practical conference, Russia, Volgograd, November 15-25, 2010 / Ed. Ed.: V.V. Tchurikov – Volgograd: VolSU, 2011.

8. Interaction between civil institution and local authorities in combating corruption: Materials of All-Russian interacademic roundtable, Nizhnekamsk, December 23, 2011 / Ed. Ed.: O.D. Agapov, P.A. Kabanov – Kazan: Poznanie, 2012

РЕЦЕНЗИЯ

научного консультанта на статью кандидата юридических наук Сорочкина Р.А. «Понятие должностного лица в условиях делегированного публичного контроля».

В статье Сорочкина Р.А. обсуждаются теоретические и практические уголовно-правовые проблемы, связанные с вопросами определения квалифицирующих признаков должностного лица.

Автором критически проанализирована проблематика социальной и экономической обусловленности уголовного законодательства в рассматриваемой области. С учетом ограниченного объема данной работы раскрыто содержание факторов, определяющих уголовное законодательство о должностных лицах.

Заслуживают внимания предложения автора о необходимости дополнительной разработки критериев должностного лица, которые бы учитывали категории лиц, осуществляющих делегированный публичный контроль.

Работа характеризуется научной новизной, имеет актуальность для правоприменителей.

При написании статьи автор показал умение анализировать юридические источники, делать обоснованные выводы и предложения.

Вывод: статья Сорочкина Р.А. «Понятие должностного лица в условиях делегированного публичного контроля» рекомендуется для опубликования в открытой печати.

Доктор юридических наук, профессор

Букалерова Л.А.

6.4. ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Буянова Анастасия Владимировна, канд. юрид. наук, доцент

Место работы: Финансовый Университет при Правительстве РФ

Аннотация: статья раскрывает социальное предпринимательство как новое явление современного российского государства. Обращаясь к зарубежному опыту, исследуется такой вид предпринимательства, в основу которого положено извлечение прибыли для реализации различных социальных проектов.

Социальные предприниматели должны создавать новые модели социально значимой деятельности для формирования инновационной социально – ориентированной экономики.

Развитие в России социального предпринимательства позволит повысить экономическую эффективность за счет использования человеческих ресурсов и, прежде всего, таких групп населения, как инвалиды, многодетные матери, выпускники детских домов, бывшие заключенные и т.п.

Автор полагает, что социальное предпринимательство будет способствовать трудоустройству социально незащищенных слоев населения и людей, для которых занятость на полный рабочий день не возможна.

Этот вид предпринимательства в России будет способствовать также развитию сферы социальных услуг, повышению их качества и доступности

Ключевые слова: бедность, занятость, предпринимательство, социальное предпринимательство; социальный бизнес, безвозмездность, добровольность, социальные проекты, малое и среднее предпринимательство, статус социальных предпринимателей, социальное обслуживание, социально ориентированная экономика, трудоустройство.

CHALLENGES OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Buyanova Anastasia V., candidate of legal Sciences, associate Professor

Place of employment: Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract: The article reveals the social entrepreneurship as a new phenomenon of the modern Russian state. Entrepreneurship, which is based on profit generation for the implementation of various social projects, has to be developed on the basis of the best international practice.

The author believes that it should be social entrepreneurs to create new models of social activities for the formation of innovative socially oriented economy.

Social entrepreneurship will increase the cost-effectiveness through the optimal use of human resources, in particular, such groups as large families and people with disabilities, graduates of orphan asylum, ex-prisoners, etc.

The conclusion isthat the developmentof socialentrepreneurshipwill contribute tothe employmentof socially vulnerable groupsandpeople for whom full-timeemployment is not possible.

Social entrepreneurshipin willalso promote the developmentof social services, improving of its qualityand accessibility.

Keywords: proverty, employment, predprinimatelstvo, social entrepreneurship; social business, gratuitousness, voluntariness, social projects, small and medium enterprises, the status of social entrepreneurs, social services, socially oriented economy, employment.

Социально-экономические кризис, захвативший сегодня практически все страны мира, требует от государства решения целого ряда социальных проблем: безработицы, бедности, нелегальной миграции, социальной незащищенности и др.

Между тем, в современном мире ни один из секторов экономики в любой стране не способен решить самостоятельно эти социальные проблемы. В этой связи во многих развитых странах Америки и Европы весьма популярной становится идеология «социального предпринимательства», под которым понимается предпринимательская деятельность, направленная на решение социальных проблем с использованием инновационных методов и технологий[1].

Социальное предпринимательство – новое явление для России, призванием которого является практическая реализация инновационных решений самых болезненных социальных проблем.

Основными проблемами всего мира, включая и наше государство, на сегодняшний день являются следующие:

1) Низкий уровень жизни и бедность. По данным Росстата в III квартале 2013 года в России насчитывалось 17,1 млн. человек, что составляет 12% от общей численности населения РФ, чьи доходы ниже прожиточного минимума[2].

2) Безработица. Численность безработных в феврале 2014 года составляла 4,2 млн. человек[3].

3) Алкоголизм. Согласно отчету Всемирной организации здравоохранения за 2013 год, Россия заняла 20 место по употреблению литров алкоголя на человека, а по общему (учтенному и неучтенному) объему потребления алкоголя на душу населения в возрасте от

[1] Подробнее см. Гришина Я.С. Социальное предпринимательство как инновационно-правовая модель обеспечения социально-имущественных потребностей граждан // Безопасность бизнеса 2014 №;4

[2] РБК [Электронный ресурс]. URL: http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131227160638.shtml (дата обращения 19.06.2015).

[3] Qute РосБизнесКонсалтинг [Электронный ресурс]. URL: http://quote.rbc.ru/macro/indicator/1/213.shtml (дата обращения 19.06.2015).

15 лет и старше Россия заняла четвертое место[4].

4) Социальная напряженность. В своем докладе «Global Barometrof Economic Pain» международная организация Gallup International поместила Россию на 19-е место из 56[5].

5) и др.

Зарубежные развитые страны уже долгое время пытаются решить острые социальные проблемы, используя предпринимательские средства. Наличие в России большого числа социальных проблем, с решением которых государство не справляется, вызвало необходимость появления социального предпринимательства и в нашей стране.

Что касается самого термина «социальное предпринимательство», то на сегодняшний день четкое общепризнанное понятие еще не сформировалось. Более того, из-за отсутствия понимания смысла данного явления, к нему относят всё что угодно: и бизнес, и деятельность социальных служб, и благотворительность, и общественные организации, и деятельность государства. Причиной этому является то, что в России сложилось такое мнение, что решением социальных проблем должно заниматься исключительно государство. Поверить в то, что наравне с государством этим могут заниматься и частные организации для большей части населения нашего государства пока сложно.

Спектр формулировок понятия «социальное предпринимательство» действительно очень широк. На основе анализа многочисленных трактовок зарубежных и отечественных ученых можно сделать вывод о том, что социальное предпринимательство – это, в первую очередь, новаторская деятельность малого и среднего бизнеса, которая нацелена на решение социальных проблем общества.

Социальное предпринимательство важно отличать от классического бизнеса. Мы говорим о том, что и те, и другие организации преследуют в качестве цели извлечение прибыли, однако, если во втором случае предприниматели стремятся к увеличению, наращиванию этой прибыли, то в первом случае они извлекают прибыль для того, чтобы пустить ее в основном на реализацию социальных проектов.

Также важно отличать предприятия, занимающиеся социальным предпринимательством от коммерческих организаций. Первые сочетают в себе черты коммерческих и некоммерческих организаций, так как, не смотря на наличие некоммерческой цели в качестве разрешения социальных проблем, цель извлечения прибыли, как уже было отмечено, у них остается. Последние же осуществляют свою деятельность на основе безвозмездности и добровольности.

Так, к социальному предпринимательству можно отнести такие организации, для которых характерны: социальное воздействие, финансовая устойчивость, разработка инновационных решений, способных оказать положительное влияние на общество.

Развитость социального предпринимательства в стране во много определяется готовностью государства и фондов оказывать финансовую поддержку подобного рода начинаниям. В этом свете важно отметить Фонд региональных социальных программ «Наше будущее», основанный в 2007 году. Фонд полностью специализируется на помощи социальному бизнесу. Каждый год данный фонд проводит Всероссийский конкурс социальных проектов, по результатам которого выдается долгосрочные беспроцентные займы, оказывается юридическая и бухгалтерская поддержка, что помогает начинающим предпринимателям продвинуть идеи своих проектов. За все время существования конкурса фонд поддержал более 133 проектов из 47 регионов России[6].

Не смотря на то, что социальное предпринимательство в России на настоящий момент находится на стадии зарождения, всё же можно привести ряд значимых примеров российских проектов социального предпринимательства, как раз ставших победителями конкурса, проводимого фондом «Наше будущее».

В 2012 году победителем стала «Клиника восстановительного лечения ФТИ» из Астрахани. Она будет оказывать специализированную медицинскую помощь населению с заболеваниями нервной системы, опорно-двигательного аппарата, гинекологическими заболеваниями и послеоперационным больным. До настоящего времени на территории Астраханской области не было ни одного реабилитационного центра или медицинского учреждения, специализирующегося на восстановительной медицине.

Например, в Санкт-Петербурге работает благотворительный фонд «Надежда», выпускающий реабилитационное оборудование для пожилых, инвалидов, людей, перенесших серьёзную травму. Компания также открыла платный пункт проката, обеспечивающий реабилитационным оборудованием на время сбора справок.

В свою очередь, московская компания «Доспехи» занимается производством ортопедической системы, позволяющей людям с травмой или заболеваниями позвоночника, приведшими к параличу ног, самостоятельно передвигаться.

Социально ориентированные проекты есть даже в области телекоммуникаций. Так, компания «Смарт Телеком» вместе с Лабораторией социальных инноваций Cloudwatcher запустила туристическую сим-карту «ДоброSIM», которая предоставляет абонентам мобильной связи пакет сервисов и скидок, а также позволяет участвовать в благотворительных проектах. Каждый раз пополняя счет, абонент перечисляет 5% на поддержку работы социальной биржи «Взаимопомощь». Ещё более интересная идея Лаборатории Cloudwatcher – это проект «Перевод», который помогает профессиональным переводчикам-инвалидам получить заказы от коммерческих компаний[7].

Можно привести еще много подобных примеров таких значимых и серьезных проектов, однако, не смотря на их существование, необходимо активно развивать социальное предпринимательство в нашей стране.

В первую очередь существует необходимость в регулировании на законодательном уровне. Положительным является то, что на настоящий момент в этой сфере было предпринято несколько шагов.

Речь идет, конечно, о законопроекте, внесенном в

[4]Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.euro.who.int/ru (дата обращения 19.06.2015).

[5]Ведомости [Электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/ (дата обращения 19.06.2015).

[6]Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» [Электронный ресурс]. URL: http://www.nb-fund.ru/about-us/ (дата обращения 19.06.2015).

[7]Социальное предпринимательство: всё только начинается [Электронный ресурс]. URL: http://businessofrussia.com/май/item/222-socialnoe-predprinimatelstvo.html(дата обращения 19.06.2015).

Государственную Думу в 2014 году «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». В данном законопроекте предложено ввести определение «социального предпринимательства», то есть официально закрепить статус социальных предпринимателей, что даст им право на получение государственной поддержки. Отнесение социального предпринимательства к субъектам малого и среднего бизнеса, по мнению авторов законопроекта, сможет обеспечить социальным предпринимателям равные права и возможности с субъектами малого и среднего предпринимательства. Кроме того, законопроект определяет условия, которые необходимы предпринимателям для того, чтобы считаться субъектами социального предпринимательства, а также определяет некоторые виды их поддержки.

Однако, например, Н.Зверева – руководитель Фонда «Наше будущее» отметила несовершенство определения, данного в законопроекте социальному предпринимательству, а также тот факт, что перечисление видов деятельности значительно сужают понятие социального предпринимательства, ограничивая его лишь оказанием социальных услуг.

Вице-президент организации «Опора России», Н. Николаев, считает, что вопрос социальной цели замещен количественным показателем. «Вот говорится, что если 50% сотрудников компании инвалиды – то это социальное предпринимательство. А если 49%? Не социальное и не предпринимательство?»[8], – задается вопросом Николаев.

Еще одним шагом на пути к развитию социальному предпринимательству стало нововведение в ФЗ «Об основах обслуживания граждан РФ» о допущении негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей к социальному обслуживанию населения. По прогнозам Минтруда доля частных организаций социального обслуживания увеличится с 1% до 10% к 2018 году.

Таким образом, с уверенностью можно сказать о том, что законодательное закрепление термина «социальное предпринимательства» и в целом правовое регулирования данного института является одной из первостепенных целей в данной сфере. Существующие предложения, законопроекты требуют проработки, изменения, дополнения и совершенствования. Но наиболее целесообразным, на наш взгляд, было бы всё-таки введение отдельного закона, посвященного исключительно социальному предпринимательству, его условиям, признакам, целям, функциям и тд. Это позволит наиболее точно и полно отразить сущности исследуемого явления, урегулировать отношений в данной сфере и защитить прав и законных интересов лиц, осуществляющих данную и связанную с ней деятельность.

На основе проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что социальное предпринимательство, при условии его дальнейшего развития и поддержки со стороны государства может в перспективе оказать положительное влияние на все сферы общественной жизни.

Социальные предприниматели создают новые модели социально значимой деятельности для формирования инновационной социально ориентированной экономики, что позволит повысить как социальную стабильность общества, так и уровень жизни населения.

Социальное предпринимательство позволит повысить экономическую эффективность за счет использование ресурсов, которые ранее не использовались. Речь идет о человеческих ресурсах, а именно о таких группах населения, как инвалиды, многодетные матери, выпускники детских домов, бывшие заключенные и т.п., а также а материальных ресурсах – отходах производства.

Помимо этого оно будет способствовать трудоустройству социально незащищенных слоев населения и людей, для которых занятость на полный рабочий день не возможна.

Социальное предпринимательство будет способствовать развитию сферы социальных услуг, повышению их качества и доступности.

Посредством тиражирования инновационных решений, социальные предприятия будут появляться не только в больших городах, но и в малых, что позволит увеличить количество рабочих мест и снизить социальную напряженность в регионах страны.

Итак, подводя итог всему вышесказанному, стоит еще раз сделать акцент на значимость развития в нашей стране социального предпринимательства. Само появление и зарождение данного института уже является огромным толчком к решению существующих социальных проблем, которые оказывают отрицательное влияние на развитие и процветание нашего государства. В Российском деловом календаре появилась новая дата: 28 июня – Международный день социального бизнеса.

С каждым годом все чаще данный термин встречается в документах как федерального, так и регионального уровня, слышится из уст, как политических деятелей, так и предпринимателей, ученых, экспертов в разных сферах. В скором времени можно предположить, что и большинство рядовых граждан будут понимать сущность социального предпринимательства. Для этого существует необходимость в привлечении общественности и государства к проблемам социального предпринимательства с помощью средств массовой информации и коммуникации. В высших учебных заведениях в рамках соответствующих программ и научных мероприятий также необходимо обратить внимание студентов существование данного явления. Проведение исследований, инновации, идеи – то, что необходимо для развития социального предпринимательства.

На уровне государства необходимо, как уже было сказано, создать соответствующую нормативную базу, а также вести реестр организаций, занимающихся социальным предпринимательством, осуществлять мониторинг их деятельности, выделять средства для их финансирования, оказывать юридическую и бухгалтерскую поддержку.

Развитие социального предпринимательства в России позволит увеличить социальный капитал, повысить уровень жизни населения и, как следствие, оказать положительное влияние на развитие социальной, экономической и политической сфер государства.

[8] Митяев, Р. Законопроект о социальном предпринимательстве: за и против. [Электронный ресурс]. URL: https://www.miloserdie.ru/article/eto-ogromnyj-shag-vpered-glava-fonda-nashe-budushhee-nataliya-zvereva-privetstvuet-proekt-zakona-o-socialnom-predprinimatelstve/ (дата обращения 19.06.2015).

Список литературы:

1. РБК [Электронный ресурс]. URL: http://www.rbc.ru/rbcfree-news/20131227160638.shtml (дата обращения 19.06.2015).
2. Qute РосБизнесКонсалтинг [Электронный ресурс]. URL: http://quote.rbc.ru/macro/indicator/1/213.shtml (дата обращения 19.06.2015).
3. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) [Электронный ресурс]. URL: http://www.euro.who.int/ru (дата обращения 19.06.2015).
4. Ведомости [Электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/ (дата обращения 19.06.2015)
5. Фонд региональных социальных программ «Наше будущее» [Электронный ресурс]. URL: http://www.nb-fund.ru/about-us/ (дата обращения 19.06.2015).
6. Социальное предпринимательство: всё только начинается [Электронный ресурс]. URL: http://businessofrussia.com/май/item/222-socialnoe-predprinimatelstvo.html(дата обращения 19.06.2015).
7. Митяев, Р. Законопроект о социальном предпринимательстве: за и против. [Электронный ресурс]. URL: https://www.miloserdie.ru/article/eto-ogromnyj-shag-vpered-glava-fonda-nashe-budushhee-nataliya-zvereva-privetstvuet-proekt-zakona-o-socialnom-predprinimatelstve/ (дата обращения 19.06.2015).
8. Семенов И.В. Миграционная политика современной России в отношении иностранных работников. Ж. Бизнес в законе 2014г. №4 с 239-245
9. Чеканова Е.А. Опыт экономического развития в процессе формирования и развития рынка труда. Ж. « Бизнес в законе 2 2013г. №3 с. 200-202
10. Терзи Н.В. особенности социально-экономической политики в Приднестровской Молдавской республике. Ж. « Бизнес в Законе 2013г. с. 237-240

РЕЦЕНЗИЯ

на статью А.В. Буяновой «Проблемы социального предпринимательства»

Рецензируемая статья написана на очень актуальную тему. Проблема социального предпринимательства является новой и малоизученной в России. Обращаясь к зарубежному опыту, автор исследуется такой вид предпринимательства, в основу которого положено извлечение прибыли для реализации различных социальных проектов.

По мнению автора развитие социального предпринимательства позволит повысить экономическую эффективность за счет использования человеческих ресурсов и, прежде всего, таких групп населения, как инвалиды, многодетные матери, выпускники детских домов, бывшие заключенные и т.п.

Обосновывается мнение, что социальное предпринимательство будет способствовать трудоустройству социально незащищенных слоев населения и людей, для которых занятость на полный рабочий день не возможна.

Все вышеизложенное, дает все основания рекомендовать рецензируемую статью к публикации в открытой печати.

Рецензент
Д.ю.н.. проф.
Кафедры трудового права НИУ ВШЭ
Буянова М.О.

6.5. ОСНОВАНИЯ УВОЛЬНЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО РАБОТНИКА

Буянова Анастасия Владимировна, канд. юрид. наук, доцент

Место работы: Финансовый Университет при Правительстве РФ

Аннотация: Статья исследует особенности увольнения несовершеннолетних работников. Анализируя историю развития законодательства по указанному вопросу, обосновывается вывод о том, что нынешнее законодательство об увольнении несовершеннолетних делает шаг назад и снижает прежние гарантии при увольнении таких работников по инициативе работодателя.

Автор полагает, что применение норм, устанавливающих специальные льготы и гарантии для работников моложе 18 лет, должно производиться в сочетании с общими нормами законодательства о труде, обязывающими работников трудиться честно и добросовестно, блюсти дисциплину труда, своевременно и точно исполнять распоряжения работодателя, повышать производительность труда, улучшать качество продукции.

Ключевые слова: несовершеннолетние работники, трудовой договор, увольнение, прекращение трудового договора, попечители, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, гарантии, инспекция труда

THE GROUNDS FOR THE DISMISSAL OF UNDERAGE WORKERS

Buyanova Anastasia V., candidate of legal Sciences, associate Professor

Place of employment: Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract: the Article investigates the peculiarities of the dismissal of underage workers. Analyzing the history of development of legislation on this question, the conclusion is that the current legislation on dismissal of minors takes a step back and reduces the former guarantees at dismissal of such employees by the employer.

The author believes that the application of norms providing special incentives and guarantees for employees under the age of 18 years shall be made in conjunction with the General rules of labour legislation obliging the staff to work honestly and conscientiously, to observe labour discipline, timely and accurately execute the orders of the employer, to increase productivity, improve product quality.

Keywords: child workers, labor contract, dismissal, termination of the employment contract, the Trustees, the Commission on minors ' Affairs and protection of their rights, guarantees, labour inspection

Понятие «прекращение трудового договора» означает окончание действия трудового договора в связи с любым обстоятельством, которое ТК РФ, иной федеральный закон или трудовой договор относят к основаниям прекращения трудового договора. Это понятие шире, чем понятие «расторжение трудового договора», которое означает прекращение трудового договора на основе волеизъявления одной или обеих его сторон.

В отношении несовершеннолетних работников Трудовым кодексом РФ (ст. 269) предусматриваются дополнительные гарантии лишь при расторжении трудового договора по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации). Эти гарантии выражаются в том, что такое расторжение допускается только с согласия соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Необходимо отметить, что прежний законодатель (ст. 183 КЗоТ РФ) допускал увольнение лиц моложе 18 лет лишь при сокращении численности или штата работников; обнаружившегося несоответствия занимаемой должности или выполняемой работе; восстановлении на работе работника, ранее выполнявшего эту работу. При увольнении указанных работников администрация была обязана их трудоустроить. Для издания приказа об увольнении несовершеннолетних необходимо было получить согласие не только выборного профсоюзного органа (в первых

двух случаях), но и комиссии (городской и районной) по делам несовершеннолетних, а также государственной инспекции труда субъекта РФ.[1]

Представляется, что отсутствие подобных гарантий в нынешнем ТК РФ следует расценивать как ущемление прав несовершеннолетних в трудовых отношениях.

На основании Постановления Правительства РФ от 01.09.2012 N 875 (ред. от 13.07.2015)"Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

Постановлением Минтруда РФ утверждено «Положения о государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации». Основной задачей государственной инспекции труда является осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда в целях обеспечения защиты трудовых прав граждан, включая право на безопасные условия труда.

Что касается комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, то в настоящее время их деятельность регулируется нормативными правовыми актами на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в г. Москве действует Закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 20 Закон г. Москвы от 13.04.2005 № 12 (ред. от 07.05.2014) «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», а также постановление Мэра Москвы от 20.01.2014 № 35-РМ «Об образовании Московской городской межведомственной комиссии по делам

[1] М.Ю.Тихомиров Прием на работу, переводы, увольнения: Практическое пособие для работодателей и работников. М, 2002. С. 118.

несовершеннолетних и защите их прав»

Среди основных задач комиссий, указанный Закон г. Москвы выделяет: содействие несовершеннолетним в реализации и защите их прав и охраняемых законом интересов во всех сферах жизнедеятельности; организацию контроля за предоставлением несовершеннолетним гарантированных прав в области содержания, воспитания, образования, охраны здоровья, социального обеспечения и иных социальных услуг; принятие мер к обеспечению защиты несовершеннолетних от физического, психического, сексуального, психологического и иных форм насилия, а также от вовлечения в различные виды антиобщественного поведения и др. Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области утверждено Постановлением Губернатора МО от 24.06.1999 № 217-ПГ (ред. от 18.05.2002).

Таким образом, полномочия государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав позволяют им тщательно и всесторонне проверять все обстоятельства, связанные с расторжением трудового договора с несовершеннолетним работником по инициативе работодателя и в случае обнаружения каких- либо нарушений работодателем требований трудового законодательства или условий трудового договора, эффективно защищать трудовые права и интересы несовершеннолетнего работника. Общие основания прекращения трудового договора перечислены в ст. 77 ТК РФ. Эти основания применимы ко всем работникам, включая лиц, не достигших 18 лет. Однако применение общего порядка прекращения трудового договора ко всем несовершеннолетним работникам без учета особенностей их возрастного развития представляется противоречивым.

С одной стороны, в правовом регулировании заключения трудового договора с несовершеннолетними работниками российский законодатель использует дифференцированный подход – в зависимости от возраста несовершеннолетнего, с другой стороны, регламентация прекращения трудового договора с несовершеннолетними практически не отличается от его регламентации в отношении взрослых работников (за исключением, как указывалось выше, норм ст. 269 ТК РФ). Это нарушает единство норм, регулирующих особенности трудовых отношений с несовершеннолетними работниками, отрицательно сказывается на эффективности этих норм и снижает гарантии соблюдения трудовых прав подростков.

Следует отметить, что указанная проблема не нашла должного отражения в юридической литературе. Для того, чтобы наметить возможные пути ее решения рассмотрим действующий порядок прекращения трудовых отношений по отдельным основаниям, предусмотренным ТК РФ.

Расторжение трудового договора по соглашению сторон в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 77 и ст. 78 ТК РФ, а равно расторжение трудового договора по инициативе работника (по собственному желанию) на основании п. 3 ч. 1 ст. 77 и ст. 80 ТК РФ предполагают свободное выражение воли работника. Право работника на расторжение трудового договора как при достижении соглашения с работодателем, так и по своей инициативе является конкретизацией закрепленного в ст. 37 Конституции РФ принципа свободы труда. По общему правилу, работник имеет право расторгнуть трудовой договор по своей инициативе, предупредив об этом работодателя в письменной форме за две недели (ч. 1 ст. 80 ТК РФ). При отчетливо выраженном желании работника прекратить трудовые отношения после истечения указанного срока работодатель не вправе задерживать работника. Он обязан расторгнуть трудовой договор с этим работником, и никакие причины не могут служить основанием для отказа в этом. При этом согласно ч. 5 ст. 80 ТК РФ, работодатель обязан в последний день работы увольняющегося выдать ему трудовую книжку, другие документы, связанные с работой, по письменному заявлению работника и произвести с ним окончательный расчет. Сам работник по истечении двухнедельного срока вправе прекратить работу без каких-либо неблагоприятных правовых последствий для себя.

В некоторых предусмотренных законом случаях по заявлению работника работодатель обязан расторгнуть трудовой договор в срок, о котором просит работник. В частности, для обеспечения прав и законных интересов работника, не достигшего возраста 18 лет, имеет значение требование ч. 3 ст. 80 ТК РФ о том, что в случаях, когда заявление работника об увольнении по его инициативе (по собственному желанию) обусловлено невозможностью продолжения им работы в силу зачисления в образовательное учреждение, работодатель обязан расторгнуть трудовой договор в срок, указанный в заявлении работника.

Работник, подавший заявление об увольнении по собственному желанию, имеет право до истечения срока предупреждения отозвать свое заявление. В таком случае его увольнение не производится. Однако, если на место такого работника приглашен (в письменной форме) другой работник, которому в соответствии с законом не может быть отказано в заключении трудового договора, то с подавшим заявление трудовой договор расторгается.

Расторжение трудового договора по инициативе несовершеннолетнего работника является законным и обоснованным только в том случае, если подача им заявления об увольнении действительно была добровольной в случае оспаривания несовершеннолетним правильности увольнения по собственной инициативе суды должны выяснять, не является ли подача заявления об увольнении результатом незнания молодым работником своих прав и гарантий, нарушения их работодателем, невыполнения им своих обязанностей по созданию нормальных бытовых условий и надлежащих условий для продолжения образования.

Если работодатель тем или иным способом вынудил работника подать заявление об увольнении по собственному желанию, то такое увольнение нельзя признать законным. Практика показывает, что случаи давления работодателя или его представителя на работника отнюдь нередки. Особо тщательно такие случаи должны проверяться, когда неправомерные действия осуществляются по отношению к несовершеннолетнему работнику в возрасте до 16 лет, поскольку такие лица в силу неустойчивости своей психики и еще не сформировавшейся окончательно интеллектуально-волевой сферы, особенно легко подвержены внешнему воздействию и внушению.

Тот факт, что российское трудовое законодательство не предусматривает специфических особенностей порядка прекращения трудового договора с несовершеннолетними работниками по сравнению со взрослыми в случаях проявления инициативы работника

или по соглашению между ним и работодателем, создает условия для возможных нарушений трудовых прав несовершеннолетних работников. Учитывая, что несовершеннолетние в возрасте до 16 лет могут вступать в трудовые правоотношения и заключать трудовой договор только с согласия одного из родителей (опекуна, попечителя) и органа опеки и попечительства, было бы целесообразно предусмотреть обязанность работодателя информировать указанных лиц о поданном несовершеннолетним работником заявлении об увольнении или о достигнутом с ним соответствующем соглашении, а равно направлять им копию приказа (распоряжения) об увольнении. Поэтому предлагаем:

а) дополнить ст. 78 ТК РФ следующим текстом:

«При расторжении трудового договора по соглашению сторон, когда работником является лицо, не достигшее возраста шестнадцати лет, о достигнутом соглашении уведомляются родители (опекуны, попечители) данного работника и орган опеки и попечительства. Работодатель также обязан направить копию приказа (распоряжения) об увольнении лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, родителям (опекунам, попечителям) работника и в орган опеки и попечительства»;

б) дополнить ч. 1 ст. 80 ТК РФ следующим текстом:

«При расторжении трудового договора по инициативе работника, не достигшего возраста шестнадцати лет, о поданном им заявлении об увольнении уведомляются родители (опекуны, попечители) данного работника и орган опеки и попечительства. Работодатель также обязан направить копию приказа (распоряжения) об увольнении лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, родителям (опекунам, попечителям) работника и в орган опеки и попечительства».

Как отмечалось выше, предусмотренные ст. 269 ТК РФ дополнительные гарантии работникам в возрасте до 18 лет при расторжении трудового договора по инициативе работодателя не распространяются на случаи ликвидации организации.

Ранее действовавший КЗоТ РФ (ст. 183) предусматривал, что расторжение трудового договора с работником моложе 18 лет в случае ликвидации предприятия, учреждения, организации, сокращения численности или штата работников (п. 1 ч. 1 ст. 33), (а равно в случаях обнаружения несоответствия работника занимаемой должности или выполненной работе вследствие недостаточной квалификации либо состояния здоровья, препятствующих выполнению данной работы (п. 2 ч. 1 ст. 33) и восстановления на работе работника, ранее выполнявшего эту работу (п. б ч. 1 ст. 33), производится лишь в исключительных случаях и не допускается без последующего трудоустройства. Такой порядок позволял относительно безболезненно решать проблемы трудоустройства молодежи в возрасте до 18 лет, полнее обеспечивать соблюдение их прав и законных интересов и, тем самым, снижать остроту проблем, связанных с безработицей в молодежной среде и привлечением их к социально полезной деятельности. Как представляется, подобный подход к регулированию вопросов расторжения трудового договора с несовершеннолетним работником мог бы частично и с учетом современных социально-экономических реалий использоваться российским законодателем в настоящее время.

Решая вопрос о даче согласия на увольнение работника, не достигшего возраста 18 лет, по инициативе работодателя, государственная инспекция труда и комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав должны внимательно изучить все обстоятельства увольнения. Так, следует в каждом отдельном случае выяснять возраст (год, месяц и день рождения) работника, а также устанавливать, когда и в каком порядке он был принят на работу. При этом, применение норм, устанавливающих специальные льготы и гарантии для работников моложе 18 лет, должно производиться в сочетании с общими нормами законодательства о труде, обязывающими работников трудиться честно и добросовестно, блюсти дисциплину труда, своевременно и точно исполнять распоряжения работодателя, повышать производительность труда, улучшать качество продукции, соблюдать технологическую дисциплину, требования по охране труда, технике безопасности и производственной санитарии, бережно относиться к имуществу организации.

Вместе с тем, на практике возникает вопрос об обоснованности отказа указанных органов в увольнении несовершеннолетних работников. Если эти органы запрещают увольнение работника, который систематически опаздывает на работу, не выполняет трудовую функцию, или прогуливает, работодатель может оказаться в затруднительном положении. Представляется, что содержание ст. 269 ТК РФ должно быть заменено на текст следующего содержания:

«Расторжение трудового договора с работником в возрасте до 18 лет по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации) помимо соблюдения общего порядка только *с учетом мнения* соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам

Несовершеннолетних и защите их прав».

Если несовершеннолетний работник увольняется вследствие сокращения численности или штата работников организации (п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ), то необходимо установить, проводилось ли в действительности сокращение штата, чем руководствовался работодатель при увольнении данного работника, не являлось ли увольнение средством избавиться от лица, которому она обязана создавать соответствующие условия труда и предоставлять льготы, предусмотренные законодательством о труде, обусловленные возрастом или совмещением работы с обучением. Кроме того, следует проверять, было ли соблюдено требование ч. 1 ст. 180 ТК РФ о предложении увольняемому другой имеющейся работы.

При разрешении споров, связанных с расторжением трудового договора с несовершеннолетним по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем), с учетом положений статьи 269 ТК РФ судам необходимо проверять, имелось ли согласие соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних по месту жительства несовершеннолетнего на расторжение трудового договора. Отсутствие такого согласия является основанием для признания увольнения незаконным.

Родитель (попечитель) ребенка, а также орган опеки и попечительства вправе требовать расторжения трудового договора с учащимся, не достигшим возраста пятнадцати лет, в случае, если работа оказывает негативное влияние на здоровье ребенка.

Указанная гарантия распространяется в том числе и на лиц, проходящих государственную гражданскую и

муниципальную службу.

Следует учитывать, что при расторжении трудового договора с женщинами, лицами с семейными обязанностями и несовершеннолетними, работающими по совместительству (за исключением лиц, совмещающих работу с получением образования, а также лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях) по смыслу статьи 287 ТК РФ на них распространяются в полном объеме гарантии, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.01.2014г. №1 обратило внимание судов на необходимость реагирования на факты грубого нарушения прав женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних, гарантированных трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, путем вынесения частных определений[2].

Между тем, увольнение несовершеннолетнего на основании несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (п. «б» п. 3 ч. 1 ст. 81) «является недопустимым, если будет установлено, что работник не мог овладеть техникой производства из-за отсутствия достаточного опыта и навыков в труде либо не в состоянии справиться с порученной ему работой в связи с непродолжительностью трудового стажа». В таком случае государственная инспекция труда и комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав не должны давать согласие на увольнение подростка, а принять меры к обеспечение надлежащего процесса производственного обучения.

Расторжение трудового договора с работником из-за несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья в соответствии с медицинским заключением (п. 5 ч. 1 ст. 83 ТК РФ) возможно только при стойком снижении трудоспособности, препятствующем надлежащему исполнению трудовых обязанностей, либо если исполнение трудовых обязанностей, учитывая состояние здоровья работника, ему противопоказано или опасно для членов трудового коллектива либо обслуживаемых им граждан. При этом такое состояние здоровья может быть подтверждено только медицинским заключением, выданном в специальном порядке. Без медицинского заключения увольнение по состоянию здоровья нельзя признать законным. Следует при этом иметь в виду, что согласно ФЗ « Об основах охране здоровья граждан» от 21.11. 2011г гражданин может быть временно (на срок не более пяти лет и. с правом последующего переосвидетельствования) или постоянно признан непригодным по состоянию здоровья к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности. Такое решение принимается на основании заключения медико-социальной экспертизы в соответствии с перечнем медицинских противопоказаний и может быть обжаловано в суд.

[2] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних

Список литературы:

1. Комментарий к Трудовому кодексу РФ // под ред. Ю.П. Орловского М.2014
2. Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников . Учебное пособие под ред. Ю.П. Орловского М.2014г.
3. Мустафаева А.Э. Правосубъектность в науке трудового права.// "Пробелы в российском законодательстве" №4 2009 г
4. Пшеничников С.В. Проблемы сохранения и установления социальных гарантий для заемных работников// Бизнес в законе 2014 №2
5. Коваль Е.Н. К вопросу о защите прав несовершеннолетних в России // Бизнес в Законе 2008№1
6. М.Ю. Тихомиров Прием на работу, переводы, увольнения: Практическое пособие для работодателей и работников. М, 2002. С. 118.

РЕЦЕНЗИЯ

на рукопись А.В. Буяновой «Основания увольнения несовершеннолетнего работника»

Представленная на рецензирование рукопись, написана на актуальную тему. С вхождением России в рынок, обострились проблемы применения детского труда. Нещадная эксплуатация работников в большей мере отразилась и на труде несовершеннолетних. И без того сниженные социальные гарантии для лиц, моложе 18 лет, коснулись и проблем, связанных с их увольнением.

Автор анализирует историю развития законодательства об увольнении несовершеннолетних работников, а также действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ (на примере Москвы и Московской области).

Отрадно, что раскрывая особенности увольнения несовершеннолетних, автор указывает на его недостатки и формулирует предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Все вышеизложенное позволяет рекомендовать данную рукопись к публикации в научном журнале.

Рецензент
К.ю.н., доц. Кафедры трудового права и
Права социального обеспечения НИУ ВШЭ
О.Ю. Павловская

6.6. ПРИМЕНЕНИЕ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАБОТЕ РУКОВОДИТЕЛЯ ОТДЕЛА ПЕРСОНАЛА

Буянова Анастасия Владимировна, канд. юрид. наук, доцент

Место работы: Финансовый Университет при Правительстве РФ

Капырина Анжела Игоревна, помощник адвоката

Место работы: Межрегиональная коллегия адвокатов помощи предпринимателям и гражданам

В статье ставится задача рассмотреть особенности применения трудового законодательства в работе руководителя отдела персонала. Особое внимание уделяется проблеме совершенствование документационного обеспечения службы управления персоналом. Проведен анализ судебного разбирательства, посвященного восстановлению на службе, взысканию денежного довольствия и компенсации морального вреда. Установлена необходимость приобретения руководителем отдела персонала знаний в области трудового законодательства, поскольку функционирование организации происходит с помощью человеческих ресурсов, поэтому огромная роль отводится требованиям и нормам Трудового кодекса РФ.

Ключевые слова: Трудовые отношения, руководитель отдела персонала, Трудовой кодекс РФ, управление персоналом, трудовое законодательство, нормативные правовые акты, нормы трудового права, уголовная ответственность, административная ответственность, материальная ответственность, гражданско-правовая ответственность.

THE APPLICATION OF LABOUR LEGISLATION IN THE HEAD OF THE HR DEPARTMENT

Buyanova Anastasia V., candidate of legal Sciences, associate Professor

Place of employment: Financial University under the Government of the Russian Federation

Capyrina Angela I., assistant lawyer

Place of employment: Interregional Board of lawyers helping entrepreneurs and citizens

Abstract: The article seeks to examine the peculiarities of application of labour legislation in the head of the HR Department. Special attention is given to the improvement of documentation ensuring service control staff. The analysis of the proceedings concerning reinstatement in the service, recover wages and compensation for moral damages. The necessity of acquiring human resource Manager knowledge in the field of labor law, because the functioning of the organization takes place with the help of human resources, so a huge role requirements and norms of the Labor code.

Keywords: Labour relations, head of personnel Department, Labor code, personnel management, labour laws, normative legal acts, the norms of labour law, criminal responsibility, administrative responsibility, financial responsibility, civil liability.

Делопроизводственное обеспечение системы управления персоналом позволяет кадровой службе организации выполнять функцию документального оформления трудовых отношений. Весьма актуальной проблемой кадрового менеджмента является совершенствование документационного обеспечения службы управления персоналом.

Регулирование трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, осуществляется трудовым законодательством. В статье 5 Трудовой Кодекс РФ (ТК РФ) приведены виды нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Кодекс выстраивает иерархическую систему трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права:

1) Трудовой кодекс Российской Федерации;
2) указы Президента Российской Федерации;
3) федеральные законы;
4) постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
5) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
6) акты органов местного самоуправления и локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права.

Конституционные положения, касающиеся трудовых прав и свобод граждан, постоянны. Любое неисполнение или отмена трудовых прав и свобод, закрепленных Конституцией РФ, является неправомерными и не подлежит применению.

Ответственность за нарушение трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права возлагается на руководителя организации, руководителей подразделений организации и других должностных лиц организации. Предусмотрено, что ответственность за нарушение трудового законодательства несут и другие руководящие сотрудники организаций, виновные в нарушении норм трудового права.

Установлены различные виды ответственности за нарушение трудового законодательства.

Уголовная ответственность. Привлечение лиц, виновных в нарушениях трудового законодательства, к уголовной ответственности производится на основаниях и в порядке, установленных УК РФ и УПК РФ.

В гл. 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» Уголовного Кодекса РФ предусмотрены следующие специальные составы преступного нарушения трудового законодательства:

- ст. 143 «Нарушение правил охраны труда»,
- ст. 145 «Необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или жен-

щины, имеющей детей в возрасте до трех лет»,

- ст. 145.1 «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат».

Кроме того, в гл. 19 УК содержится ст. 136 «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», по которой возможно привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в применении дискриминации в трудовых отношениях.

К уголовной ответственности по ст. ст. 136, 143, 145 и 145.1 УК РФ могут быть привлечены работодатели – физические лица и должностные лица организаций, виновные в нарушении трудового законодательства.

Наказаниями за указанные преступления, назначаемыми судом, могут быть: штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной работой, обязательные работы, исправительные работы, лишение свободы.

Материальная ответственность. В установленных Трудовым Кодексом РФ случаях руководители организации несут материальную ответственность перед сотрудниками, материально или морально пострадавшими от нарушений трудового законодательства.

Возмещение работнику ущерба или вреда, причиненного ему нарушением трудового законодательства, работодатель производит:

- в соответствии с предписанием государственного инспектора труда о восстановлении нарушенных прав работников (ч. 1 и 2 ст. 357, ч. 3 ст. 373), требованием профсоюзного органа об устранении выявленных нарушений трудового законодательства (ч. 2 и 6 ст. 370), судебным приказом, выданным мировым судьей в порядке приказного производства, о взыскании начисленной, но не выплаченной работнику заработной платы (ст. ст. 23 и 122 ГПК);
- по решению комиссии по трудовым спорам (КТС) (ст. ст. 384 – 389 ТК РФ), решению суда, вынесенному в порядке искового производства (ст. ст. 390 – 397 ТК, п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ).

Административная ответственность. Привлечение лиц (работодателей, их представителей, должностных лиц организаций), виновных в нарушении трудового законодательства, к административной ответственности производится в порядке, установленном КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» КоАП РФ предусмотрено 11 составов административных правонарушений, посягающих на индивидуальные и коллективные трудовые права и влекущих административную ответственность.

Гражданско-правовая ответственность. Согласно ст. 419 ТК (также ст. 90 ТК), порядок привлечения к материальной ответственности за нарушение трудового законодательства устанавливается в первую очередь Трудовым кодексом, а порядок привлечения к гражданско-правовой ответственности – федеральными законами, но не ТК.

Следует признать важное значение гражданско-правовой ответственности как отдельного вида юридической ответственности за нарушение трудового законодательства. Посредством судебного возложения данной ответственности на работодателей и на иных лиц в случаях, предусмотренных законом, реализуются положения ст. 2 Конституции РФ: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Изложенному корреспондирует ч. 2 ст. 352 ТК РФ, рассматривающая судебную защиту в качестве одного из основных способов защиты трудовых прав и свобод.

Рассмотрим пример, посвященный восстановлению на службе, взысканию денежного довольствия и компенсации морального вреда.

г. Москва 15 января 2009 г. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе: председательствующего Горохова Б.А., судей Гуляевой Г.А. и Корчашкиной Т.Е. рассмотрела в закрытом судебном заседании от 15 января 2009 года гражданское дело по иску Овчаренко П Л к Ростовской таможне о восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия, компенсации морального вреда по кассационной жалобе Овчаренко П.Л. на решение Ростовского областного суда от 20 октября 2008 года, которым в удовлетворении иска отказано. Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Гуляевой Г.А., выслушав объяснения истца Овчаренко П.Л., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения представителей Ростовской таможни Стуканова А.И., Мурылева П.А., Кирсановой Е.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Федотовой А.В., полагавшей решение подлежащим оставлению без изменений, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации установила: Овчаренко П.Л. проходил службу в Ростовской таможне с 1996 года на разных должностях, а с 29 сентября 2004 года – на должности оперативно-розыскного отдела Ростовской таможни. 27 апреля 2005 года с ним был заключен контракт о службе в таможенных органах сроком д. XXX апреля 2010 года. Приказом начальника Ростовской таможни от 25 июля 2008 года № 449-к он был уволен со службы в таможенных органах по п.п. 11 п. 2 ст. 48 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (за однократное грубое нарушение служебной дисциплины или систематические нарушения служебной дисциплины) за невыполнение сотрудником обязанностей, установленных п.п. 3 п. 1 ст. 17 федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и за нарушение пункта 237 приказа ГТК РФ от 20 ноября 2000 года. Овчаренко П.Л. обратился в суд с иском к Ростовской таможне о восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия, компенсации морального вреда, ссылаясь на то, что он уволен незаконно, поскольку в чем выразилось невыполнение обязанностей, установленных п.п. 3 п. 1 ст. 17 федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», нарушение пункта 237 приказа ГТК РФ от 20 ноября 2000 года, ему не известно, так как с приказом о проведении служебной проверки, с результатами служебной проверки он не был ознакомлен, объяснений от него никто не получал, нарушений приказа ГТК им допущено не было. Кроме того, нарушен порядок увольнения, поскольку увольнение было произведено в период временной нетрудоспособности. Ответчик иск не признал. Решением Ростовского областного суда от 20 октября 2008 года в иске Овчаренко П.Л. отказано. В кассационной жалобе Овчаренко П.Л. поставлен вопрос об отмене решения суда, как вынесен-

ного с нарушением норм материального и процессуального права. Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения. В силу статьи 20 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации основанием для наложения на сотрудника дисциплинарного взыскания является, как правило, заключение о результатах служебной проверки, подтверждающее совершение сотрудником дисциплинарного проступка. Как установлено судом, была проведена служебная проверка по факту передачи оперативно-розыскного отдела таможни Овчаренко П.Л. личных и рабочих дел конфиденциальных источников информации, состоящих у него на связи, оперуполномоченному по особо важным делам оперативно-розыскного отдела без указания начальника этого отдела. В ходе проведения служебной проверки установлен факт нарушения оперативно-розыскного отдела Овчаренко П.Л. пункта 237 приказа ГТК России, тогда как сотрудник таможенного органа в соответствии со ст. 17 Федерального закона « О службе в таможенных органах Российской Федерации» обязан обеспечивать соблюдение федеральных законов и выполнять приказы начальника таможенных органов. Указанное нарушение обоснованно начальником Ростовской таможни отнесено к категории однократного грубого нарушения служебной дисциплины, так как оно связано также и с обеспечением режима секретности. Согласно пункту 3 статьи 48 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» не допускается увольнение со службы сотрудника таможенного органа по инициативе начальника таможенного органа в период нахождения указанного сотрудника в очередном отпуске или в период болезни, за исключением случая, указанного в подпункте 9 пункта 2 настоящей статьи. Аналогичные положения содержатся в статье 29 Дисциплинарного устава. Вместе с тем, Судом установлено, что Овчаренко П.Л. отсутствовал на службе с 21 января 2008 года вплоть до увольнения практически непрерывно. При этом листки нетрудоспособности были выданы ему различными лечебными учреждениями и по различным основаниям. В отдел кадров Ростовской таможни истцом было представлено 5 листков нетрудоспособности, последний за период с 7 июля 2007 года по 18 июля 2007 года. О причинах своего невыхода на работу с 19 июля 2008 года истец не только не сообщил ответчику, но и всячески уклонялся от дачи объяснений. Ответчиком принимались меры для выяснения причины отсутствия истца, но никаких достоверных сведений о его отсутствии получено не было. Исходя из общепризнанного принципа недопустимости злоупотребления правом и учитывая обстоятельства сокрытия истцом сведений о наличии у него листков нетрудоспособности, уклонения от дачи объяснений, в то время как ответчик принимал необходимые меры по выяснению причины отсутствия на службе Овчаренко П.Л., суд обоснованно признал, что со стороны истца имел место факт злоупотребления правом, в связи с чем ответчик не должен отвечать за неблагоприятные последствия, наступившие вследствие недобросовестных действий со стороны истца.

Принимая решение об отказе в удовлетворении исковых требований Овчаренко П.Л., суд правильно определил юридически значимые для дела обстоятельства, исследовал представленные сторонами доказательства и пришел к правильному выводу о том, что увольнение со службы в таможенных органах Овчаренко П.Л. произведено при наличии законных оснований и с соблюдением порядка увольнения. Судебная коллегия находит приведенные выводы суда первой инстанции правильными, мотивированными, подтвержденными имеющимися в деле доказательствами. Руководствуясь ст.ст. 360, 361, 362, 366 гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Ростовского областного суда от 20 октября 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Овчаренко П.Л. – без удовлетворения.

Трудовые отношения являются важной частью социально-экономической жизни общества. В современном трудовом законодательстве имеются различные проблемы, решение которых невозможно без принятия соответствующих нормативно-правовых актов. К сожалению, ситуация, сложившаяся в настоящее время в трудовых отношениях, далека от совершенства, что негативно сказывается как на работниках так и на работодателях.

Существует множество проблем в сфере трудового права. Одной из актуальных – является дискриминация в сфере труда, которая наиболее часто проявляется при заключении трудовых договоров. Законодательством установлен запрет на дискриминацию в трудовых отношениях.

Наиболее часто имеет место дискриминация по половому признаку. Причинами дискриминации женщин чаще всего являются беременность, наличие детей или предполагаемое материнство в будущем. Запрет, на отказ в приеме на работу женщин по причине наличия у них детей является односторонней нормой дискриминационного характера. Это объясняется тем, что нет запрета на отказ в приеме на работу мужчин по той же причине.

Имеет место и дискриминация по возрасту. Чаще всего востребованы работники до 30, максимум до 35 лет. Дифференциация правового регулирования трудовых отношений по возрастному признаку должна проводиться в случаях, конкретно предусмотренных в законодательстве.

Еще одной проблемой является несоблюдение работодателем положений Трудового кодекса Российской Федерации. Руководители организаций идут на различные уловки, позволяющие воспользоваться недостаточной осведомленностью граждан и избежать расходов, связанных с выплатой увольняемому работнику положенных законом выплат.

В случаях, когда увольнения все же неизбежны (ликвидация предприятия, сокращение численности штата), работникам предлагают «в связи со сложной экономической ситуацией», написать заявление об увольнении по собственному желанию, что является прямым нарушением норм трудового права.

Следует отметить, что «трудовое право не в полной мере учитывает происходящие перемены в обществе и экономике, что препятствует реализации интересов участников трудовых отношений». Речь идет о миграционной политике, о необходимости правового регулирования трудовых отношений при нестандартных формах занятости и т.д. Например, в Трудовом кодексе РФ не все нормы, регулирующие отношения совместительства, изложены достаточно четко. Не вполне ясно, сохраняет ли действие трудовой договор о сов-

местительстве, если трудовое правоотношение по основному месту работы прекращается. Некоторые исследователи полагают, что при утрате работником основного места работы данный договор все равно будет рассматриваться как договор о работе по совместительству, а работодатель вправе уволить такого работника в случае приема на работу работника, для которого эта работа будет являться основной. Другая точка зрения состоит в том, что работодатель не вправе принять подобное решение, т.к. утрачен основной признак договора – выполнение трудовых обязанностей в свободное от основной работы время. Безусловно, законодатель в нормы, регулирующие совместительство, должен внести необходимую ясность.

В заключение необходимо отметить, что система трудового права изменяется и совершенствуется с развитием общества, трудовых отношений. Сделать правильный выбор, принять верное решение – что делать необходимо, как это сделать лучше, а на что не стоит тратить свои время и силы, в этих вопросах руководителю отдела персонала помогает профессионализм и опыт. Актуальность выполнения этих требований ставит перед каждым руководителем отдела персонала необходимость приобретения знаний в области трудового законодательства, ведь функционирование организации происходит с помощью человеческих ресурсов, а поэтому огромная роль отводится требованиям и нормам Трудового кодекса РФ. Единственный путь совершенствования профессионализма и приобретения опыта – не бояться работы, и уметь находить время для саморазвития, в первую очередь – для чтения и изучения законодательных, нормативных и методических документов, изучения судебной практики. И тогда авторитет руководителя отдела персонала будет высок не только для рядовых работников организации и сотрудников смежных подразделений (к примеру, юридического отдела), но и для руководителя организации.

Список литературы:

1.Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.11.2013)

2. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) действующая редакция от 15.11.2013г.(принят ГД ФС РФ 20.12.2001г.)

3. Адизес И. К. Идеальный руководитель: почему им нельзя стать и что из этого следует. - М: Альпина Паблишер , 2013 г. Серия: 15.MUST.READ

4. Андреева И.Н Управление кадрами. Руководство для персонала и топ-менеджмента. Серия: Фактор роста. – СПб.: BHV , 2012 г.

5. Бабурин С.Н. Комментарий к Трудовому кодексу. Постатейный. (научно-практический) Серия: Профессиональные комментарии законодательства РФ -М.: Книжный мир , 2013 г.

6. Власов А. А. Трудовое право . -М: Юрайт , 2013 г.

7. Гусов К. Н. Трудовое законодательство. Сборник документов -М.: Проспект , 2010 г.

8. Герчиков В.И. Управление персоналом: Работник – самый эффективный ресурс компании. - М.: Инфра-М, 2012 г.

9. Дзгоева Ф.О. Трудовое право в вопросах и ответах. Издательство: - М.: Проспект , 2013 г.

10. Зайцева О.Б. Руководитель организации как субъект трудового права - М.: Проспект , 2013 г.

11. Михайлов И. Б. Управление персоналом: развитие трудового потенциала - М.: Инфра-М , 2013 г

12. Михайлов Ю. М. Должностные инструкции персонала, ответственного за охрану труда. - М.: Альфа-Пресс , 2013 г.

13. Орловский Ю. П. . Трудовое законодательство: актуальные вопросы, комментарии, разъяснения. Серия: Настольная книга специалиста. - М.: Юрайт 2013 г.

14. Питер Друкер Эффективный руководитель . -М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013

15.Шевченко О. А. . Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный). - М.: Проспект , 2013 г.

16. Финкельштейн Сидни. Ошибки топ-менеджеров ведущих корпораций. Анализ и практические выводы. - М.: Альпина бизнес букс ,2009

РЕЦЕНЗИЯ

На статью Буяновой А.В. и Капыриной А.И.
«Применение трудового законодательства в работе руководителя отдела персонала»

Представленная к рецензированию работа, выполнена на актуальную тему.

Трудовое законодательство сегодня отличается сложностью и неоднозначностью. Формированию кадровых служб организаций многие руководители не придают существенного значения, принимая на эту работу граждан, не имеющих юридического образования. В результате при проверке государственной инспекции труда, сам руководитель и организация несут административную ответственность в виде штрафов и дисквалификации. Кроме того, на руководителя может быть наложена дисциплинарная, материальная и уголовная ответственность. Именно поэтому серьезный подход к подбору персонала кадровой службы организации, является насущной необходимостью.

Статья раскрывает виды ответственности руководителя организации за нарушение трудового законодательства. Особое место уделено вопросам дискриминации при приеме на работу.

Все изложенное позволяет рекомендовать статью для публикации в научном журнале.

Рецензент
К.ю.н., доц. кафедры трудового права
и права социального обеспечения НИУ ВШЭ
Павловская О.Ю.

6.7. СОДЕРЖАНИЕ ТРУДОПРАВОВОГО СТАТУСА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ СПОРТСМЕНОВ

Буянова Анастасия Владимировна, канд. юрид. наук, доцент

Место работы: Финансовый Университет при Правительстве РФ

Аннотация: в статье раскрываются особенности содержания трудоправового статуса несовершеннолетнего спортсмена. Проводится сравнительный анализ такого статуса обычных работников и спортсменов. Выделяется общее и особенное в правах и обязанностях несовершеннолетних спортсменов. Особое внимание уделено вопросам дисциплинарной и материальной ответственности спортсменов, моложе 18 лет, а также гарантиям соблюдения их прав.

Ключевые слова: спортсмены, несовершеннолетние, правовой статус, ответственность, гарантии, права и обязанности, трудовой договор

THE LEGAL STATUS CONTENT IN EMPLOYMENT LAW TO JUVENILE ATHLETES

Buyanova Anastasia V., candidate of legal Sciences, associate Professor

Place of employment: Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract: the article reveals the content employment legal status of a minor athlete. A comparative analysis of the status of ordinary workers and athletes. The General and specific features in the rights and responsibilities of juvenile athletes. Special attention is paid to disciplinary and material responsibility of athletes under the age of 18, and also safeguards their rights

Keywords: athletes, minors, the legal status, responsibilities, guarantees, rights and obligations, the employment contract

Специфика правового статуса несовершеннолетних спортсменов в сфере труда выражается в особенностях элементов, входящих в его содержание: правосубъектности, трудовых правах и обязанностей спортсменов, юридической ответственности и гарантий их прав.

Правосубъектность выступает в качестве предпосылки к правообладанию, на что обратил внимание в свое время еще О.В. Смирнов[1]. *Правосубъектность,* как известно, предполагает наличие, во-первых, правоспособности, то есть способности иметь права, свободы, законные интересы и обязанности, и во-вторых, дееспособности, то есть способности осуществлять самостоятельно указанные права и нести обязанности.

Что касается правоспособности, то она, как указывал еще Н.Г. Александров, представляет собой длящееся отношение между лицом и государством, отношение, определяющее позицию лица в его взаимоотношениях с другими лицами. При этом, являясь признаваемой государством возможностью лица быть субъектом правовых отношений, правоспособность реализуется в конкретных правомочиях и обязанностях[2]. Трудовая дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать, самостоятельно осуществлять и нести ответственность за осуществление трудовых прав и обязанностей.

В соответствии со ст. 60 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако это конституционное положение не исключает того, что в отдельных отраслях российского права может предусматриваться его дееспособность с более раннего возраста.

Наряду с право- и дееспособностью в юридической литературе выделяют в качестве самостоятельного также такой элемент правосубъектности, как *деликтоспособность,* понимаемую как установленную государством способность нести юридическую ответственность и наказание или получать поощрение за определенное качество выполнения прав и обязанностей[3]. В.В. Федин выделяет деликтоспособность в составе трудовой правосубъектности, рассматривая ответственность в качестве самостоятельного элемента содержания юридического статуса[4].

Применительно к категории деликтоспособности, нам представляется более обоснованной позиция В.Н. Скобелкина, высказавшего точку зрения, что при более общем широком подходе к характеристике субъектов права деликтоспособность охватывается категориями правоспособности и дееспособности[5]. Действительно, способность нести обязанности, составляющая содержание дееспособности, включает в себя и способность нести юридическую ответственность. Тем самым, деликтоспособность представляет собой составную часть дееспособности.

Ряд ученых-юристов, характеризуя особенность трудовой правосубъектности, высказывают мнение, что трудовая право- и дееспособность могут существовать только в единстве и возникают, как писал в свое время Н.Г. Александров, одномоментно как единое свойство – праводееспособность[6]. Л.А. Грось, рассматривая вопросы возрастного критерия трудовой правоспособности, высказывает следующее мнение: «Что касается трудовой дееспособности, то она возникает одновременно с трудовой правоспособностью (с шестнадцати, пятнадца-

[1] См. О.В. Смирнов Природа и сущность права на труд в СССР Монография М.1964 с.16

[2] Н.Г. Александров Трудовое правоотношение М.1948 с.63-65

[3] См.: Б.К.Бегичев Трудовая правоспособность советских граждан. М, 1972. С. 70-71; см. также В.Н. Скобелкин. Трудовые правоотношения МЛ 999. с. 164.

[4] В.В. Федин Юридический статус работника как субъекта трудового права. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 108.

[5] См.: В.Н. Скобелкин Трудовые правоотношения. М, 1999. С. 149.

[6] Н.Г. Александров Трудовое правоотношением., 1948. С. 172.

ти, четырнадцати лет и даже ранее (ст. 63 ТК РФ)»[7].

Отмеченные выше взгляды ученых-юристов исходят из того, что в силу личного характера трудовой деятельности способность иметь и способность самостоятельно осуществлять право на труд должны совпадать в одном лице, иначе оно не может быть субъектом права. Личный характер правосубъектности работника не допускает какой-либо, даже относительной, автономии ее составляющих – правоспособности и дееспособности[8].

Однако положение о единстве трудовой правоспособности и трудовой дееспособности не подтверждается в отношении правосубъектности несовершеннолетних. Развитие трудовой правоспособности и трудовой дееспособности у них протекает различным образом.

Если трудовая правоспособность несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 16 лет значительно расширяется по сравнению с трудовой правоспособностью малолетнего (до 14 лет), то трудовая дееспособность у него остается в той же степени ограниченной, как и у малолетнего, поскольку он все еще не может самостоятельно вступать в трудовые правоотношения – для этого требуется согласие одного из родителей (опекуна, попечителя) и органа опеки и попечительства. С 15 лет трудовая дееспособность расширяется, хотя остается ограниченной указанными в ч. 2 ст. 63 ТК РФ условиями.

Полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет, и именно с этого момента, на наш взгляд, достигается единство трудовой право- и дееспособности. Такой подход законодателя к регулированию вопроса о вступлении в трудовые правоотношения лиц, достигших 14-летнего возраста, обусловлен желанием оградить их от излишней эксплуатации, однако он не вполне соответствует положениям гражданского законодательства, наделяющего несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет частичной гражданской дееспособностью, в частности, возможностью самостоятельно осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности (пп. 2 п. 2 ст. 26 ГК РФ).

Надо сказать, что точка зрения, согласно которой трудовая правоспособность возникает с момента определенного, установленного в трудовом законодательстве возраста, по достижении которого физическое лицо имеет право вступать в трудовые правоотношения, является в науке трудового права достаточно распространенной[9]. Так, В.Н. Скобелкин пишет, что «раз закон допускает (хотя и при определенных условиях) прием на работу с 14 лет, то логичнее считать моментом возникновения трудовой правоспособности достижение именно этого возраста»[10]. Касаясь же проблемы трудовой правоспособности малолетних, он высказывает мнение, что «здесь мы имеем дело не с разновидностью правоспособности, а скорее с появлением или наличием отдельных ее элементов»[11].

Возникает вопрос, какие это элементы и насколько они существенны для характеристики трудовой правоспособности. Сам В.Н. Скобелкин ответа на эти вопросы не дает. Однако, если исходить из его понимания правоспособности как юридического свойства, выражающего возможность иметь субъективные права и нести юридические обязанности, которыми наделяется лицо, то можно предположить, что такими элементами выступают

а) способность иметь права и

б) способность нести обязанности.

Очевидно, за малолетними следует признать способность иметь трудовые права (хотя и в ограниченной области). Что касается способности нести обязанности, то, исходя из того, что ТК РФ, допускает возможность заключения трудового договора с лицами, не достигшими возраста 14 лет, следует признать, что трудовое законодательство тем самым допускает способность этих лиц выполнять трудовые обязанности согласно договору. Однако при этом малолетние не могут нести юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных в трудовом договоре обязанностей.

Ю.В. Владимирова предлагает установить нижнюю границу возраста, с которого несовершеннолетний может вступать в трудовые правоотношения, с 7 лет, обосновывая свою позицию следующим: «В РФ официально признается, что лицо способно трудиться через обучение с подчинением правилам внутреннего распорядка по достижении 7 лет. Думаю, именно этот возраст должен быть закреплен в трудовом законодательстве в качестве нижней границы специальной (для спортивных и культурно-зрелищных организаций) трудовой дееспособности»[12].

Следует, в принципе, согласиться с предложением об установлении нижней границы возраста, с которого несовершеннолетний может вступать в трудовые правоотношения. При этом необходимо иметь в виду, что ТК РФ употребляет формулировку «заключение трудового договора с несовершеннолетними, не достигшими возраста четырнадцати лет». Это значит, что малолетний (хотя и с согласия родителей и органа опеки и попечительства) подписывает трудовой договор от своего имени. Таким образом, при конкретизации этой границы, необходимо учитывать не только способность трудиться через обучение, но и способность несовершеннолетнего осознавать, что, подписывая трудовой договор, он принимает на себя определенные обязанности. Однако следует высказать сомнения, что такая способность имеется у семилетних детей.

Ранее действовавшие нормативные акты предусматривали иные нижние возрастные границы для заключения трудового договора. Так, в разъяснении Министерства культуры СССР и ЦК профсоюзов работников культуры от 12 апреля 1952 г.[13] продолжительность рабочего дня детей дифференцировалась, начиная с 8-летнего возраста, а в «Правилах об охране труда работников цирка», утвержденных постановлением Наркомтруда СССР от 5 июня 1929 г.[14], указывалось, что малолетние могут выступать в номерах партерных, физкультурно-спортивных, музыкальных и других жанров с 11-летнего возраста. Следует также отметить, что Конвенцией № 138 МОТ «О минимальном возрасте для приема на работу» предусмат-

[7] См.: Э.Н. Бондаренко Трудовая правоспособность, дееспособность и юридические факты // Журнал российского права. 2003. № 1.

[8] Б.К. Бегичев Трудовая правоспособность советских граждан. М, 1972. С. 172

[9] См., например: Советское трудовое право / под ред. В.С, Андреева М., 1987

[10] В.Н. Скобелкин Трудовые правоотношения. М, 1999. С. 159

[11] Там же. С. 160

[12] Там же. С. 33.

[13] Справочник по вопросам оплаты и охраны труда работников культуры и искусства. М, 1964. С. 178.

[14] Известия НКТ. 1929. № 31.

ривается, что национальным законодательством или правилами может допускаться прием на работу по найму или на другую работу лиц в возрасте от тринадцати до пятнадцати лет для легкой работы (п. 1 ст. 7). Кроме того, Конвенция предоставляет право члену МОТ снижать данный возраст до 12 лет (п. 4 ст. 7).

По нашему мнению, представляется, что нижнюю границу возраста, начиная с которого лицо может заключать договор со спортивными организациями и клубами, целесообразно установить с 12 лет. Данные медицинских, и психологических исследований, проведенных в России и за рубежом, подтверждают, что именно к этому возрасту несовершеннолетний, (как правило), получает уже достаточное образование, чтобы считаться грамотным, а его физическое, волевое и интеллектуальное развитие позволяют осознанно исполнять некоторые простые обязанности. В случае необходимости привлечения к подобной деятельности малолетнего в возрасте до 12 лет, трудовой договор может заключаться от его имени его родителем или опекуном и с согласия органа опеки и попечительства.

В связи с высказанными соображениями, представляется целесообразным внести изменения в ч. 4 ст. 63 ТК РФ. Заметим также, что в данной норме законодатель, говоря о заключении трудового договора с лицом, не достигшим 14-летнего возраста, упоминает о согласии попечителя, хотя и гражданское, и семейное законодательство устанавливают, что над несовершеннолетними, не достигшими 14 лет, устанавливается опека (п. 1 ст. 32 ГК РФ, ч. 1 п. 2 ст. 20 СК РФ), а не попечительство (которое в соответствии с п. 1 ст. 33 ГК РФ и ч. 2 п. 2 ст. 20 СК РФ устанавливается над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет). Следовательно, указание на попечителя в ч. 4 ст. 63 ТК РФ представляется излишним.

Поэтому предлагаем изложить ч. 4 ст. 63 ТК РФ в следующей редакции:

«В спортивных организациях и клубах, а также в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, в возрасте от двенадцати до четырнадцати лет для участия в тренировочном и соревновательном процессах и в создании и (или) исполнении произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию. В случае необходимости использования в указанных организациях труда лиц, не достигших одиннадцати лет, трудовой договор заключается от их имени одним из их родителей (опекуном) с согласия органа опеки и попечительства».

Важнейшим элементом трудоправового статуса несовершеннолетних спортсменов являются их *права и обязанности.* Ранее действовавший КЗоТ РФ содержал отдельную статью, посвященную правам несовершеннолетних в трудовых правоотношениях (ст. 174), которая гласила, что «несовершеннолетние (лица, не достигшие восемнадцати лет) в трудовых правоотношениях приравниваются в правах к совершеннолетним, а в области охраны труда, рабочего времени, отпусков и некоторых других условий труда пользуются льготами, установленными настоящим Кодексом и другими актами трудового законодательства».

Ныне действующий ТК РФ аналогичной нормы не содержит. Однако это вряд ли можно считать недостатком или упущением, поскольку ст. 174 КЗоТ РФ носила в значительной мере декларативный характер, ее положения не определяли круг основных трудовых прав и обязанностей, а отсылали к иным нормам трудового законодательства. Кроме того, аналогичная норма содержится в ст. 11 Федерального закона от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в российской федерации», гарантирующей несовершеннолетним вознаграждение за труд, охрану труда, сокращенное рабочее время, отпуск, а также предоставление льгот при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства, расторжении трудового договора.

ТК РФ закрепляет основные права и обязанности работника в ст. 21, а особенности регулирования труда несовершеннолетних содержатся в главе 42 (ст.ст. 265-272). Совокупность этих прав и обязанностей следует рассматривать в виде определенной системы, в которой сами несовершеннолетние и их труд становится объектами целенаправленного воздействия, реализуемого мерами экономического, организационного и правового характера.

На наш взгляд, все указанные в ст. 21 ТК РФ права и обязанности любого работника (в т.ч. несовершеннолетнего) до их реализации следует отнести к статутным. Они определяют правовое положение работника и конкретизируются и дополняются применительно к отдельным элементам трудового правоотношения в иных нормах трудового законодательства. Кроме того, следует иметь в виду, что сам законодатель считает указанные в ст. 21 ТК РФ права и обязанности работника *основными* и поместил эту статью в Раздел I ТК РФ, посвященный общим положениям и основным началам трудового законодательства, подчеркнув, тем самым, особый характер перечисляемых в ней прав и обязанностей.

Установленные в законодательстве права и обязанности несовершеннолетних спортсменов являются субъективными, ибо они гарантированы законом как мера *возможного* поведения работника

Субъективные права, предусмотренные статьей 21 ТК РФ, являются общими для всех работников, т.е. характеризуют общий трудоправовой статус работника *(отраслевой статус).*

Вместе с тем, применительно к отдельным субъектам трудового права, правомерно говорить о *видовом* трудоправовом статусе несовершеннолетних, учитывая те особенности (различия, исключения, предпочтения, а также ограничения), которые закреплены в законодательстве, предопределены возрастом этих субъектов и особой защитой государства как о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

Права несовершеннолетних спортсменов существенно отличаются от общих прав несовершеннолетних работников, установленных в гл42 ТК РФ

Так, ТК РФ закрепляет право несовершеннолетних работников:

1) на отказ от применения их труда на работах с вредными и опасными условиями, на подземных работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию. Для несовершеннолетних спортсменов по некоторым видам спорта (подводное плавание, горнолыжный спорт, парашютный спорт и др.) право на отказ от таких работ не устанавливается.

2) на отказ от работы, связанной с переноской и передвижением тяжестей, превышающих установленную для них предельную норму.

Для спортсменов, не достигших возраста восемна-

дцати лет, во время участия в спортивных мероприятиях, допускается превышение предельно допустимых норм нагрузок при подъеме и перемещении тяжестей вручную, установленных в соответствии с ТК РФ, если это необходимо в соответствии с планом подготовки спортсмена к спортивным соревнованиям и применяемые нагрузки не запрещены ему по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением.

3) на ежегодный увеличенный основной отпуск, продолжительностью не менее 31 календарного дня.

Для несовершеннолетних спортсменов его продолжительность увеличивается еще на 3 календарных дня (т.е. не менее 34 кал. дней).

4) на отказ от командировок, от сверхурочных работ, от работы в выходные и нерабочие праздничные дни.

Для несовершеннолетних спортсменов (ст. 348.8 ТК РФ) допускается направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни спортсменов, не достигших возраста восемнадцати лет, в случаях и порядке, которые предусмотрены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

5) на сокращенный рабочий день.

Право на сокращенный рабочий день устанавливается для всех несовершеннолетних работников (в т.ч. и для спортсменов). При этом в при заключении трудового договора с несовершеннолетним спортсменом орган опеки и попечительства в своем разрешении на работу, указывает максимально допустимую продолжительность его ежедневной работы, и другие условия, в которых он может выполнять работу без ущерба для своего здоровья и нравственного развития.

6) на соблюдение особого порядка увольнения по инициативе работодателя.

Несовершеннолетние спортсмены (так же как и все иные несовершеннолетние работники) могут быть уволены только при условии наличия согласия государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Наряду с правами и обязанностями спортсменов, не достигших 18 лет, в содержание их трудоправового статуса необходимо включать и *ответственность.* При этом одни авторы считают ответственность самостоятельным элементом правового статуса, сущность которой состоит в том, что субъект трудового права – гражданин за нарушение своих обязанностей понуждается претерпеть невыгодные для себя последствия, предусмотренные санкциями правовых норм.

Другие авторы рассматривают юридическую ответственность как особый вид обязанности. Так, С.Н. Кожевников, отмечает, что «юридическая ответственность – это обязанность лица претерпеть определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение». Аналогичную точку зрения высказывает В.И. Гейхман, также рассматривающий ответственность как обязанность лица, совершившего правонарушение, подвергнуться мерам государственного принуждения[15].

На наш взгляд вторая точка зрения более последовательна. Если работник не исполняет или не надлежащим образом исполняет свою трудовую функцию, совершает дисциплинарный проступок, то работодатель, согласно ст. 22 ТК РФ, имеет право привлечь такого работника к дисциплинарной или материальной ответственности в порядке, предусмотренном трудовым законодательством. Этому праву работодателя корреспондирует обязанность работника подвергнуться тому или иному наказанию, т.е. для работника наступает ответственность за совершенное правонарушение. Таким образом, ответственность работника представляет собой содержание отношения между работником, совершившим трудовое правонарушение, и работодателем по поводу признания данного лица виновным в совершении правонарушения и применения к нему мер дисциплинарного или материального характера.

Как известно, нынешний законодатель ограничивает возможность привлечения работников в возрасте до 18 лет к полной материальной ответственности. Несовершеннолетние работники (в отличие от общих случаев привлечения к такой ответственности, предусмотренных в ст.2 43 ТК РФ) несут полную материальную ответственность лишь при умышленном причинении ущерба, за ущерб, причиненный в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также причиненный в результате совершения преступления или административного проступка (ч. 2 ст. 242 ТК РФ). При причинении ущерба в других случаях, указанных в ст.243 ТК РФ, эти работники могут быть привлечены лишь к ограниченной материальной ответственности в соответствии со ст.241ТКРФ.

Завершающим элементом, определяющим правовой статус несовершеннолетних работников, являются *гарантии* их прав. Под юридическими гарантиями трудовых прав понимаются установленные действующим законодательством организационно-правовые средства, с помощью которых обеспечивается осуществление субъективных правработников[16]. Юридические гарантии способствуют осуществлению работником своих правомочий в сфере трудовых отношений, в том числе – путем воздействия на лиц, обязанных обеспечивать соблюдение трудовых прав работников. Как справедливо указывает К.П. Уржинский, юридические гарантии во-первых, обеспечивают провозглашенную правом возможность достижения определенного социального блага, и, во-вторых, помогают получать максимально возможный на данном этапе развития общества положительный социально-экономический эффект от осуществления прав и обязанностей[17].

Таким образом, проявляя заботу о физическом и нравственном здоровье спортсменов моложе восемнадцати лет, российский законодатель частично ограничивает применение общих норм, регулирующих их трудовые отношения, закрепляет дополнительные правила и устанавливает дополнительные гарантии соблюдения трудовых прав. Это выражается в том, что,

во-первых, несовершеннолетним спортсменам предоставляются особые юридические возможности, льготы и преимущества в области охраны труда, рабочего времени, времени отдыха и т.д., и,

во-вторых, устанавливается ряд ограничений по привлечению их к отдельным видам спорта.

[15] См. Трудовое право. Учебник / под ред. О.В. Смирнова. М, 2009. С.

[16] Трудовое право. Учебник / под ред. М.О. Буяновой М., 2014. С. 75.

[17] См.: К.П.Уржинский Гарантии права на труд. М, 1984. С. 20.

Список литературы:

1. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение М.1948г.
2. Трудовое право. Учебник. под ред. Буяновой М. О. - Проспект 2014.
3. Байрамова А. А. Право на отдых: его социальная и юридическая природа и функциональная роль // ж. Пробелы в российском законодательстве. 2013г. №1.
4. Буянова А. В., Петрякова Д.А. Совершенствование трудоправового статуса беременных женщин и лиц, имеющих детей // ж. Пробелы в российском законодательстве №5 2014.
5. Савин Виктор Тихонович Ответственность сторон трудового договора по нормам трудового права за невыполнение требований охраны труда. // ж. Пробелы в российском законодательстве №5 2014.
6. К. П. Уржинский Гарантии права на труд. М, 1984. С. 20.
7. В. Н. Скобелкин Трудовые правоотношения. - М, 1999. С. 159.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью А.В. Буяновой « Содержание трудоправового статуса несовершеннолетних спортсменов»

Рецензируемая статья выполнена на актуальную тему. Проблемы трудоправового статуса несовершеннолетних спортсменов на сегодняшний день недостаточно исследованы в науке. Между тем, несовершеннолетние спортсмены работают во многих видах спорта (спортивная и художественная гимнастика, фигурное катание и др.). Именно в возрасте до 18 лет они готовы завоевать самые высокие спортивные награды.

Между тем, их трудоправовой статус во многом уступает обычным несовершеннолетним работникам (например по ограничению в подъеме тяжестей, сверхурочной работе, работе в выходные и праздничные дни, командировки и т.п.).

Автор анализирует позиции в науке как по многим вопросам темы, включая установление в законе минимального возраста при приеме на работу спортсменов, выражает собственную позицию.

Все вышеизложенное позволяет рекомендовать статью к публикации в научном журнале.

Рецензент:
Канд. юрид. наук, доцент
кафедры трудового права НИУ ВШЭ
Павловская О.Ю.

6.8. ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ЛИШЕНИЯ БРАЧНО-СЕМЕЙНОЙ ДЕЕСПОСОБНОСТИ

Белова Светлана Николаевна, канд. юрид. наук, старший научный сотрудник организационно-научного отдела

Место работы: Вологодский институт права и экономики ФСИН России

Sveta_1610@list.ru

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы реализации брачно-семейной дееспособности некоторых субъектов права, в том числе несовершеннолетних и лиц, изменивших пол. Проведен анализ законодательства в области реализации несовершеннолетними права на получение медицинской помощи в аспекте соблюдения права родителей на воспитание ребенка. Обозначен круг проблем в исследуемых вопросах и предложены пути их решения.

Ключевые слова: Дееспособность, брак, несовершеннолетний, право на воспитание, ограничение прав, усыновление (удочерение)

SEX CHANGE AS A GROUND FOR DEPRIVATION OF MARRIAGE AND FAMILY CAPACITY

Belova Svetlana N., Ph.D. in Law, Senior research assistant of Organizational-Scientific Department

Place of employment: the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal System of Russia

Sveta_1610@list.ru

Abstract: The article discusses the implementation of marriage and family capacity of some subjects of the law, including minors and those who have changed sex. The analysis of the legislation on the implementation of the rights of minors to receive medical care in terms of respect for the right of parents to raise children. We outline a range of problems in the studied issues and propose solutions.

Keywords: Legal capacity, marriage, an infant, the right to education, restriction of rights, adoption (adoption).

В силу ст. 7 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) граждане по своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им правами, вытекающими из семейных отношений (семейными правами), в том числе правом на защиту этих прав, если иное не установлено СК РФ. Среди важных семейных прав следует назвать право граждан на вступление в брак.

Несмотря на то, что в действующем семейном законодательстве отсутствует дефиниция понятия «брак», анализ правовых норм, содержащихся в СК РФ (п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 12, п. 1 ст. 27 СК РФ), позволяет сформулировать данное понятие. Под браком в теории семейного права понимается свободный, добровольный, равноправный союз мужчины и женщины, направленный на создание семьи, зарегистрированный в органах записей актов гражданского состояния.

Из данного определения можно выделить несколько существенных признаков брака:

во-первых, брак – это союз мужчины и женщины, равных в своих правах и обладающих свободной волей;

во-вторых, цель брака – создание семьи;

в-третьих, обязательность регистрации брака в органах записей актов гражданского состояния (только зарегистрированный в органах ЗАГСа брак порождает юридические последствия).

Перечень условий заключения брака и обстоятельств, препятствующих его заключению, определен в ст.ст. 12-14 СК РФ. На сегодняшний день данный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В статье будут рассмотрены наиболее проблемные, по мнению автора, условия вступления в брак, а именно: возраст и разнополость супругов.

Одним из первых условий вступления в брак является достижение будущими супругами брачного возраста. В Российской Федерации брачный возраст как для мужчин, так и для женщин устанавливается, по общему правилу, в 18 лет (п. 1 ст. 12 СК РФ) и совпадает с возрастом наступления полной дееспособности (п. 1 ст. 21 ГК РФ). При наличии уважительных причин органами местного самоуправления брачный возраст может быть снижен до 16 лет, а в виде исключения (с учетом особых обстоятельств) законами субъектов РФ могут быть определены порядок и условия вступления в брак до достижения 16 лет (например, Закон Вологодской области от 14.08.1996 № 95-ОЗ «О снижении брачного возраста» допускает возможность снижения брачного возраста до 14 лет в случае беременности, рождения ребенка или призыва жениха на службу в Вооруженные Силы РФ).

На страницах современных научных изданий обсуждаются вопросы, связанные с повышением планки брачного возраста. Правоведы предлагают повысить его до 21 года с невозможностью уменьшения ниже 16 лет [1, с. 1, 9]. Сторонники повышения брачного возраста считают, что «повышение брачного возраста…предоставит больше возможностей приобретения бесценного для них жизненного опыта для дальнейшего принятия самостоятельных решений» [2, с. 9]. Однако, как известно, опыт, приобретаемый в молодом возрасте, может быть не только положительным, но и отрицательным, например, опыт добрачных половых связей. Практика свидетельствует: количество несовершеннолетних, которые вступают во внебрачные отношения, с каждым годом увеличивается, соответственно, растет и число преждевременных беременностей, нередко заканчивающихся абортами (убийством в утробе). Как верно указывает Е.Г. Азарова, в нашем обществе многие относятся к аборту как к обычной медицинской процедуре, «единственной отрицательной стороной которой может быть вред, нанесенный здоровью женщины» [3]. Жизнь зачатого, но еще не

рожденного ребенка российскими законами не охраняется. Согласно п. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, в том числе и право на жизнь. В ст. 53 ФЗ РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определено то, что момент рождения ребенка соответствует моменту отделения плода от организма матери посредством родов. Уголовное законодательство также определяет начало жизни моментом физиологических родов [4, с. 16]. На сегодняшний день до начала родов какие-либо действия, влекущие гибель плода в утробе матери, могут быть расценены российским законом как причинение вреда здоровью матери, но не убийство ребенка, что, по мнению автора, совершенно не верно. «Жизнь человека как биологического индивидуума, как справедливо замечают ученые – эмбриологи (З.А. Голиченков, Д.В. Попов), начинается с момента слияния ядер мужской и женской половых клеток и образования единого ядра, содержащего неповторимый генетический материал. На всем протяжении внутриутробного развития новый человеческий организм не может считаться частью тела матери. Его нельзя уподобить органу или части органа материнского организма. Поэтому очевидно, что аборт на любом сроке беременности является намеренным прекращением жизни человека как биологического индивидуума» [5]. В этой связи, как верно пишет А.М. Зайцева, «юриспруденция должна оперативно реагировать на новейшие открытия в области естественнонаучного знания…зачатый, но еще не рожденный ребенок – это самостоятельное живое человеческое существо. Жизнь человека имеет трехсоставную структуру, включая биологический, социальный и духовный элементы. Хотя жизнь эмбриона скрыта от обычного глаза, но она фактически существует, причем по своей сути эта жизнь не имеет значительных отличий от жизни новорожденного ребенка. Полагаем, что за нерожденным ребенком следует признать наличие конституционной правоспособности, поскольку он является существом:

1) самостоятельным,
2) живым,
3) человеческим» [6].

В соответствии с изложенным считаем необходимым признать то, что жизнь человека начинается не с момента рождения, а с момента зарождения и внести соответствующие изменения в Конституцию РФ [7]. При установлении момента жизни человека с момента зачатия дальнейшее прерывание беременности (аборт) уже не будет являться правом матери, как это закреплено сегодня в ст. 56 ФЗ РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Считаем, что государство должно создать гарантии реализации права на жизнь зачатого ребенка и обеспечить защиту его прав как до, так и после рождения, как это предусмотрено в Конвенции прав ребенка, которую Россия ратифицировала еще в 1990 году.

По статистике, приведенной на сайте Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации, в 2014 г. количество абортов у несовершеннолетних составило 9 420 (в том числе: до 14 лет – 335, от 15–17 лет – 9 085) [8]. В связи с изложенным следует признать, что повышение брачного возраста по сравнению с установленным в действующем законодательстве является скорее «деструктивной правовой технологией», которая только усугубит данные проблемы [9]. Решением названных проблем является, на наш взгляд, «восстановление в общественном сознании традиционной ценности брака, семьи, престижа материнства и отцовства на основе возрождения отечественной культурно-исторической и религиозной традиций…» [10]. Одновременно следует признать, что восстановление традиционных семейных ценностей невозможно без признания и гарантий реализации родителями их права на воспитание. Право на воспитание является личным неотъемлемым правом родителей, лишить либо ограничить их этого права может только суд в установленных законом случаях [11, с. 86-89; 12, с. 73-77]. Временные рамки данного правомочия, по общему правилу, совпадают с возрастом совершеннолетия (18 лет) либо с моментом обретения несовершеннолетним полной дееспособности в установленных законом случаях. В силу ст. 61 СК РФ до наступления совершеннолетия ребенка родители вправе и обязаны заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. В этой связи вызывает недоумение ряд норм ФЗ РФ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан) и, в частности, нормы ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 54, которые, во-первых, ограничивают право родителей на получение информации о состоянии здоровья своего ребенка возрастными рамками – до 15 лет (по общему правилу), исключение – больные наркоманией (старше 16 лет), а, во-вторых, по достижении несовершеннолетним указанного возраста исключают родителей из круга лиц, от которых должно быть обязательно получено информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в отношении несовершеннолетнего (исключение – ч. 5 ст. 47 и п. 2 п.п. 2 ст. 20 Закона об основах охраны здоровья граждан).

Несовершеннолетним указанной возрастной категории предоставлена свобода выбора в принятии решения о согласии на медицинское вмешательство или отказе от него. Как указывают специалисты, «реализация несовершеннолетними названного правомочия приобрела особенно широкое распространение в сфере прерывания беременности» [13].

Считаем, что ограничение родителей в праве на получение информации о своем ребенке, а также в праве на дачу информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство в отношении несовершеннолетнего противоречит п. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации и основным началам семейного законодательства. Право родителя на получение информации о ребенке из любых образовательных, медицинских и иных организаций и учреждений входит в комплекс родительских прав [14] и прекращается (по общему правилу) при достижении совершеннолетия.

Согласно ст. 3 СК РФ семейное законодательство состоит из СК РФ и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации. В Толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой слово «соответствие» означает согласованность, равенство в каком-нибудь отношении. Таким образом, «другие федеральные законы», содержащие нормы семейного права, не должны противоречить СК РФ, а должны ему соответствовать.

В целях устранения названных противоречий нормы ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 20 и ч. 2 ст. 54 Закона об основах охраны здоровья граждан должны быть приведены в соответствии с нормами главы 12 СК РФ.

Вторым важным условием регистрации брака является разнополость будущих супругов. Согласно п. 1 ст. 12 СК РФ для заключения брака необходимы взаимное добровольное согласие мужчины и женщины… В Российской

Федерации однополые «браки» (к счастью!) запрещены. В то же время мировая тенденция либерализации таких «браков», их признание законодательством ряда стран потребовали от российского законодателя срочного пересмотра ряда семейно-правовых норм в части, касающейся защиты прав и интересов несовершеннолетних (и, прежде всего, тех несовершеннолетних, которые остались без попечения родителей) от влияния негативных тенденций «запада». В этой связи Федеральным законом от 02.07.2013 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в ст.ст. 127, 146 СК РФ были внесены дополнения, устанавливающие запрет на усыновление (передачу под опеку, попечительство) российского ребенка лицами, состоящими в союзе, заключенном между лицами одного пола, признанном браком и зарегистрированном в соответствии с законодательством государства, в котором такой брак разрешен, а также лицами, являющимися гражданами указанного государства и не состоящими в браке.

В контексте рассматриваемой проблемы нельзя оставить без внимания вопрос, связанный с семейно-правовой дееспособностью лица, изменившего пол, поскольку и в нашем государстве, как показывает практика, такие операции, к сожалению, имеют место быть. В ст. 70 ФЗ РФ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» сказано, что если заявителем представлен в орган ЗАГСа документ об изменении пола, выданный медицинской организацией…, то органом ЗАГСа составляется соответствующее заключение о внесении изменений в запись акта гражданского состояния. При этом правовой статус лица, изменившего пол, остается неизменным, что, как нам представляется, не верно.

Действительно, в соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола…, а также других обстоятельств. Вместе с тем в силу ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, если это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обратим внимание, в соответствии с п. 2 п.п. 4 ст. 5 ФЗ РФ от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» информация, отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи, относится к информации, запрещенной для распространения среди детей. В свою очередь, согласно ст. 14 ФЗ РФ от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти Российской Федерации должны принимать меры по защите ребенка от информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения.

В этой связи считаем необходимым в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц (в том числе несовершеннолетних) ввести запрет на реализацию семейных прав лицами, изменившими пол.

На сегодняшний день, на что мы уже обращали внимание выше, пределы реализации семейных прав лицом, изменившим пол, остаются неизменными (законом прямых запретов или ограничений не предусмотрено). Соответственно, такое транссексуальное лицо остается юридически правомочно и на заключение брака, и на усыновление (удочерение) ребенка, что абсолютно не допустимо, и, прежде всего, с точки зрения традиционной морали и нравственности. Россия всегда была и остается православным государством. Согласно исследованию Левады-Центра на ноябрь 2012 года, процент православных верующих в России составил 74 % [15]. «Конечно, – как справедливо замечают православные священники, – признание равных прав не изменит негативного отношения к однополым связям у людей традиционной религиозности, будь то католики, православные, иудеи или мусульмане…Для церковного человека совершенно ясно: законными и благословенными могут быть лишь сексуальные отношения мужчины и женщины в церковном браке. И даже если речь идет о браке нехристианском, но законно и общественно признанном, в котором мужчина и женщина хранят верность друг другу, то, разумеется, с христианской точки зрения это нравственно добротные отношения» [16]. Большинство исследователей утверждают то, что в основе традиций российской семьи всегда лежали духовно-нравственные ценности, выступающие регулятором поведения людей. «Целью государства является установление правопорядка, но не любыми средствами, а чтобы уважались человеческое достоинство, традиции общества, в т.ч. религиозные, моральные и правовые» [17, с. 49, 52].

В этой связи совершенно справедливой является позиция депутатов Государственной Думы (Алексея Журавлева («Единая Россия»), Дмитрия Горовцова и Анатолия Грешневикова («Справедливая Россия»)) относительно необходимости установления запрета на заключение брака лицам, которые сменили пол. В пояснительной записке к законопроекту [18], внесенного на рассмотрение Госдумы 12 мая 2015 г., говорится о том, что заключение брака не будет допускаться «между лицами одного пола (определяемого при рождении), в том числе в случаях изменения пола одним из лиц, вступающих в брак, до заключения брака либо прохождения процедуры изменения пола на момент государственной регистрации заключения брака». Кроме того, считаем необходимым внести также дополнение в ст.ст. 127, 146 СК РФ, установив запрет на усыновление (удочерение) ребенка, а также передачу под опеку (попечительство) лицам, сменившим пол.

Обратим внимание, в законодательстве остается не урегулированным вопрос, касающийся юридических последствий брака, в котором один из супругов сменил пол. Как верно указывает Т.Н. Палькина, «изменение пола должно привести к прекращению брака, так как данная семья полноценной семьей считаться не может» [19, с. 20].

Список литературы:

1. Куликов В. Не ранний брак // Российская газета. – 2012. – 19 июня. – С. 1, 9.
2. Альбиков И.Р. К вопросу о порядке заключения брака и установлении некоторых проблем института брачного возраста в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2012. № 4. С. 9.
3. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография // Консультант Плюс.

4. Комментарий к Уголовному кодексу РФ. Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М., 1996. С. 16. // Консультант Плюс.
5. Приводится по: Зайцева А.М. Начало жизни человека как граница конституционной правоспособности // Консультант Плюс.
6. Зайцева А.М. Начало жизни человека как граница конституционной правоспособности // Консультант Плюс.
7. См. также: Зайцева А.М. Начало жизни человека как граница конституционной правоспособности // Консультант Плюс.
8. Основные статистические данные по вопросам защиты прав и интересов детей (2009-2014 гг.). Москва, 2015. Режим доступа: http:// http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf (дата обращения: 01.11.2015).
9. Не ранний брак. Игорь Белобородов комментирует инициативу Минюста повысить планку брачного возраста с 18 до 21 года // http://www.pravoslavie.ru/jurnal/55492.htm
10. Письмо Минобразования РФ от 22.07.2002 № 30-51-547/16 «Об организации родительского всеобуча в общеобразовательных учреждениях» // Консультант Плюс.
11. Белова С.Н. К вопросу о праве родителей воспитывать ребенка // Пробелы в Российском законодательстве. 2011. № 2. С. 86-89.
12. Белова С.Н. Право и нравственно-религиозное воспитание – две составляющие развития личности ребенка // Пробелы в Российском законодательстве. 2012. № 3. С. 73-77.
13. Михайлова И.А. Согласование сделок несовершеннолетних лиц: практические и теоретические проблемы // Консультант Плюс.
14. Кудрявцева В.П. Исполнение требований неимущественного характера // Консультант Плюс.
15. https://ru.wikipedia.org/wiki/Религия_в_России#cite_note-13 (дата обращения: 09.11.2015).
16. Однополые браки в законе: мнения священников // http://www.pravmir.ru/odnopolye-braki-v-zakone-mneniya-svyashhennikov/ (дата обращения: 10.11.2015).
17. Иванников И.А. Традиции: историко-правовой аспект // История государства и права. 2013. № 9. С. 49, 52.
18. http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=790069-6&02 (дата обращение: 06.11.2015).
19. Палькина Т.Н. Проблемы реализации права на изменение пола // Семейное и жилищное право. 2010. № 6. С. 20.

Reference list:

1. Kulikov V. No early marriage // Rossiyskaya Gazeta. – MMXII – XIX Iunii. – P. I, IX.
2. Al'bikov I.R. On the order of marriage and the establishment of some of the problems of the Institute of marriageable age in the Russian Federation // Semejnoe i zhilishchnoe pravo. 2012. №. 4. P.9.
3. Azarova E.G. Child welfare: theoretical approaches: monograph // Konsul'tant plyus
4. The comment to the Criminal code of the Russian Federation. Special part / Konsul'tant plyus
5. Is given by: Zaitseva A.M. the Beginning of human life as the frontier of constitutional standing // Konsul'tant plyus
6. Zajceva A.M. Beginning life as a boundary of constitutional standing // Konsul'tant plyus
7. Zajceva A.M. Beginning life as a boundary of constitutional standing // Konsul'tant plyus
8. Basic statistics on the protection of the rights and interests of children (2009-2014). Moscow, 2015. Available at: http:// http://rfdeti.ru/files/StatData-2014.pdf (date of access: 01.11.2015).
9. Not early marriage. Igor Beloborodov commented on the initiative of the Ministry of justice to raise the age of marriage from 18 to 21 years // http://www.pravoslavie.ru/jurnal/55492.htm
10. Letter of the Ministry of education from 22.07.2002 № 30-51-547/16 "On the organization of parent education in secondary schools" // Konsul'tant plyus
11. Belova S.N. To the question of the right of parents to raise a child // Probely v Rossijskom zakonodatel'stve. 2011. №. 2. P. 86-89.
12. Belova S.N. Right, moral and religious upbringing are the two components of the child's personality development // Probely v Rossijskom zakonodatel'stve. 2012. №. 3. P. 73-77.
13. Mikhailova I.A. Approval of transactions of minor persons: practical and theoretical problems // Konsul'tant plyus
14. Kudryavtseva V.P. compliance with the requirements of non-property nature // Konsul'tant plyus
15. https://ru.wikipedia.org/wiki/Религия_в_России#cite_note-13 (date of access: 09.11.2015).
16. Same-sex marriage in the law: opinions of priests // http://www.pravmir.ru/odnopolye-braki-v-zakone-mneniya-svyashhennikov/ (date of access: 10.11.2015).
17. Ivannikov I.A. the Tradition: historical and legal aspects // Istoriya gosudarstva i prava. 2013. №. 9. P. 49, 52.
18. http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=790069-6&02 (date of access: 06.11.2015).
19. Pal'kina T.N. The issue of the right to a change of gender // Semejnoe i zhilishchnoe pravo. 2010. №. 6. P. 20.

ОТЗЫВ

на статью «Изменение пола как основание для ограничения брачно-семейной дееспособности», подготовленную старшим научным сотрудником организационно-научного отдела Вологодского института права и экономики ФСИН России канд. юрид. наук Беловой Светланой Николаевной

В статье с позиций современного российского законодательства исследуются правовые и моральные проблемы, связанные с реализацией брачно-семейной дееспособности некоторых субъектов права, в том числе несовершеннолетних и лиц, изменивших пол.

Актуальность данной статьи не вызывает сомнений. В аспекте рассматриваемых проблем автором статьи поднимаются вопросы, связанные с реализацией и защитой нрава родителей на воспитание ребенка, вопросы, связанные с юридическим определением права на жизнь, исследуются наиболее уязвимые с точки зрения права и морали вопросы, связанные с условиями вступления в брак, а именно: возраст и разнополость супругов.

Автором приводятся аргументы в пользу внесения изменений в ФЗ РФ «Основы охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части приведения его в соответствии с нормами главы 12 СК РФ.

Аргументированной является позиция автора относительно установления запрета на вступление в брак лицам, сменившим пол, а также об установлении запрета на усыновление (удочерение) ребенка, передачу под опеку (попечительство) лицам, сменившим пол. В этой связи автор предлагаем дополнить ст.ст. 127, 146 СК РФ соответствующими пунктами.

Вывод: научная статья Беловой С.Н. «Изменение пола как основание для ограничения брачно-семейной дееспособности» полностью соответствует требованиям, предъявляемым к научным разработкам подобного вида, и может быть опубликована в перечне рецензируемых научных журналов и изданий ВАК Министерства образования и науки.

Начальник кафедры
гражданско-правовых дисциплин
Вологодскою институт права
и экономики ФСИН России
кандидат юридических наук, доцент

С.Н. Кондратовская

6.9. О СОДЕРЖАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Курочкин Анатолий Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права

Место работы: Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федерального университета

Kurochkin.Tolik@bk.ru

Файзрахманов Дамир Ильдарович, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и международного права

Место работы: Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета

fdamir82@mail.ru

Аннотация: Данная статья посвящена содержание социальной функции органов местного самоуправления. Дается понимание социальной политики государства, социальной деятельности органов местного самоуправления. Сделана попытка выделения групп отношений, которые включены в социальную сферу. Дано описание социальной сферы.

Ключевые слова: социальная функция, органы местного самоуправления, содержание социальной функции, социальная защита, субъекты социальной защиты.

ABOUT THE CONTENT OF THE SOCIAL FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENT

Kurochkin Anatoliy V., candidate of legal Sciences, associate Professor

Place of employment: Institute of Kazan Federal University in Naberezhnye Chelny

Kurochkin.Tolik@bk.ru

Fayzrakhmanov Damir I., senior lecturer

Place of employment: Institute of Kazan Federal University in Naberezhnye Chelny

fdamir82@mail.ru

Abstract: This article focuses on the contents of the social function of self-governing authorities. The article gives an understanding of the state social policy, social performance of self-governing authorities. The authors have tried to identify groups of relationships, which are included in the social sphere. The article describes in details the social sphere.

Keywords: social function, local authorities, the content of the social function, social protection, social security entities.

Содержание социальной функции не может быть рассмотрено без учета понятийного аппарата, используемого представителями юридической науки в различных контекстах, при характеристике многообразных правовых явлений, определении сущностных основ (параметров) правовых и неправовых категорий. Важно понять смысл, вкладываемый авторами в содержание понятие «социальный», которое используется для характеристики многообразных процессов.

В частности, подвергая анализу сферу конституционно-правового воздействия на общественные отношения, Н.С.Бондарь пишет об уровнях «социальной жизнедеятельности», о «социальных приоритетах», «социальном развитии», социокультурных факторах конституционализации[1]. Он говорит о фундаментальных юридических параметрах социальной жизни, являющихся следствием требований справедливости и равенства, конкретизируемых в Конституции и законах[2]. Очевидно, что содержание этих конструкций не сводится к социальной защите незащищенных слоев населения со стороны государства. Оно шире и включает значительный срез бытия социума, затрагивая всех граждан страны и значительный круг общественных отношений. Этот вывод важен для определения объема правоотношений, который подлежит исследованию.

Правовое содержание социальной функции кроется в нормативных правовых актах, положения которых закрепляют права и обязанности субъектов социальных отношений. Безусловно, одним из таких субъектов является человек с его потребностями и запросами. Другим – государство, органы государственной власти и местного самоуправления, создаваемые ими учреждения и организации[3]. Для того чтобы определить содержание социальной функции необходимо обозначить круг субъектов социальных отношений и социальное наполнение этих отношений, выявить направления деятельности этих субъектов, которое законодатель определяет как социальная деятельность. В основе такого понимания лежит конституционная норма о социальном государстве.

Общеправовой смысл социального государства, следующий из положений статьи 7 Конституции РФ, заключается в проводимой государством политике, направлен-

[1] См.: Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. – М.: Юрист, 2013. – С. 13-17.

[2] Бондарь Н.С. Указ. соч. С.39.

[3] Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. Т. 154. № 4. С.55.

ной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Из первой части статьи 7 следует, что социальная политика государства охватывает всех граждан и касается основных сфер жизнедеятельности человека. Обеспечение достойной жизни и свободного развития человека невозможно без духовного наполнения этой жизни, без достаточного уровня экономического развития государства.

Более четко трактует Конституция РФ социальную политику государства во второй части статьи 7. В ней очерчены сферы, в которых государство берет на себя определенные обязательства в отношении всех жителей страны и особые обязательства в отношении отдельных групп населения. Охрана здоровья людей – это важнейшая обязанность государства. Охрана труда, обеспечение минимального размера оплаты труда, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства также являются приоритетом деятельности государства. Особыми субъектами социальных отношений являются инвалиды, пожилые граждане. Государство берет на себя обязательство гарантировать социальную защиту всем лицам, нуждающимся в этом.

Особо следует обратить внимание на понятие «социальная защита», под которой следует понимать систему мер, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями, направленную на обеспечение достойного уровня жизни человека, удовлетворение его социальных потребностей.

Социальные права и свободы нашли отражение в нормах главы 2 Конституции РФ. Так, статья 37 закрепляет свободу труда, право на безопасный труд, на минимальный размер оплаты труда, защиту от безработицы, право на отдых. Статья 38 провозглашает государственную защиту материнства, детства, семьи. Статья 39 содержит нормы о гарантиях социального обеспечения, социальном страховании. В иных статьях содержатся положения о праве на жилище и его защите, о праве на охрану здоровья, праве на благоприятную окружающую среду. Можно утверждать, что Конституция выделяет особую социальную сферу отношений, требующую повышенного внимания со стороны государства и имеющую особого субъекта – человека.

Из содержания конституционных норм можно сделать вывод, что государство проводит социальную политику, беря под свою защиту всех граждан, но при этом, дифференцируя их в зависимости от возможности человека полноценно участвовать в экономической деятельности (работать по найму, осуществлять предпринимательскую и иную деятельность и т.д.).

Подобный подход согласуется и с международными правовыми актами. В частности, статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1996 г.) провозглашает «право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование»[4]. Это право понимается как право на помощь со стороны государства в виде выплаты пенсий и пособий по старости, временной или постоянной нетрудоспособности, по случаю смерти кормильца, по безработице, по бедности. Закреплено оно также в статье 12 Европейской социальной хартии, иных международных документах. Более детально содержание права на социальное обеспечение излагается в Замечаниях общего порядка № 19, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам ООН 23 ноября 2007 года[5].

В названном документе («Замечаниях») раскрывается содержание данного понятия. Право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам (в денежном или натуральном виде) и владение ими без дискриминации в целях обеспечения социальной защиты. Указываются основания получения такой защиты:

а) отсутствие трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи;

б) недоступности медицинских услуг из-за их высокой стоимости;

в) недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых иждивенцев.

Для нас важен сам подход к формулированию права. Документ выделяет три его элемента: право на доступ к благам (в денежном или натуральном выражении), право на владение ими, право на защиту от дискриминации. Условием осуществления этого права является участие в правоотношении, целью которого является социальная защита лица.

Общим для выделенных оснований социальной защиты является отсутствие достаточных средств для удовлетворения минимальных социальных потребностей.

В этом же документе содержится перечень субъектов, на которые государство-участник должно обратить особое внимание. Это лица и группы, которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении рассматриваемого права. В их числе: женщины, безработные, трудящиеся, которым не обеспечена надлежащая защита по линии социального обеспечения, лица, работающие в неформальном секторе экономики, больные или получившие травму работники, инвалиды, пожилые люди, дети и несовершеннолетние иждивенцы, домашние работники, трудящиеся-надомники, группы меньшинств, беженцы, просители убежища, внутриперемещенные лица, репатрианты, неграждане, заключенные, лица, содержащиеся под стражей.

Конституционные положения о социальном государстве, социальных правах детализированы в многочисленных нормативных правовых актах, содержащих нормы не только о социальной защите личности, но и создающие условия для успешного развития всех сфер жизни социума. Они позволяют определиться с объемом социальных прав, а также содержанием социальной функции. В орбиту этого содержания следует включить все социальные права, которые нашли отражение в Конституции РФ.

Особо выделены субъекты социальной защиты, требующие поддержки государства в силу их экономической незащищенности. В их числе пенсионеры, инвалиды, оставшиеся без попечения родителей дети и т.д. Оказание помощи этой категории граждан требует значительных финансовых средств, что обусловливает возложение соответствующих обязанностей на государство в целом. Только федеральный бюджет может в полном объеме взять на себя обязательства по социальной защите граждан. Субъекты Федерации, муниципальные образования могут брать на себя

[4] Об экономических и социальных и культурных правах: Международный пакт от 16.12.1966 / ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ, – 1994. – № 12

[5] Замечания общего порядка 19, статья 9, тридцать девятая сессия, E/C.12/GC/19, 4 февраля 2008 г. //Сайт: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom19.html.

определенные обязательства, но в пределах своих возможностей. Поскольку у субъектов РФ и муниципальных образований эти возможности различны, их реализация координируется государством через механизмы межбюджетных отношений.

Наиболее детально общая социальная направленность деятельности органов местного самоуправления обозначена в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[6]. Закон определяет эту деятельность через правовую конструкцию «вопросы местного значения» закрепляющую, по существу, права и обязанности органов местного самоуправления в определенных сферах деятельности. Значительная часть закрепленных полномочий напрямую связана с социально значимой деятельностью. Собственно сам вопрос о наполнении термина «социально значимая деятельность» тоже является дискуссионным. Можно определить ее как деятельность граждан, органов и учреждений по обустройству жизненного пространства в пределах поселения и охватывающую сферы, в которых человек организует свое бытие в соответствии со своими потребностями и сообразуясь с существующими в обществе правилами. Сюда можно отнести следующие сферы: жилищно-коммунальная; образовательная; охраны здоровья; организация досуга (культура, физическая культура, спорт, библиотечное обслуживание); коммуникативная (связь, транспорт); погребальная; экологическая безопасность; социальная защита.

Подобное широкое толкование социальной сферы основывается на общем представлении о содержании социальных отношений, не сводимых только к оказанию социальной помощи. Это следует и из конституционных положений, закрепляющих набор элементов (совокупность признаков), отражающих сущность социального государства. Но для более точного выявления составных частей (элементов) требуются критерии, которые позволяли бы приблизиться к возможно полному определению состава социальной сферы, ответственность за состояние которой несут органы местного самоуправления.

Одним из подходов к решению обозначенной задачи является попытка сформулировать понятие «социальные отношения». Оно позволяет в сжатом виде обозначить пределы наполнения элементного состава рассматриваемой сферы. Социальные отношения – это закрепленная нормативными правовыми актами сфера общественных отношений, возникающих по поводу распределения, получения материальных и иных благ человеком, как обязательным субъектом этих отношений. Любая деятельность органов власти в отношении человека и связанная с распределением каких-либо благ, является социальной деятельностью. В то же время политическая деятельность, выполнение человеком обязанностей по отношению к государству (уплата налогов, защита Отечества, участие в выборах, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций) не являются социальной деятельностью, поскольку в этом случае человек не пользуется благами, а несет обременение.

Конечно, возможности государства и муниципальных образований в плане социальной поддержки населения несопоставимы, но и задачи в социальной сфере тоже различны. Например, организация дошкольного образования, досуга, создание условий для занятия физической культурой и др. вполне по силам органам местного самоуправления. Поэтому, определяя обязанности различных уровней власти в отношении осуществления социальной функции, государство проводит разграничение прав и обязанностей участников социальных отношений, нормативно закрепляя их. Органы местного самоуправления выступают первичным звеном в сложной системе рассматриваемых отношений. Их деятельность многогранна, но не всегда четко определена, поскольку нет ясности в понимании границ социальной сферы. Определяя эти границы можно обратиться к нормативным правовым актам, содержащим соответствующие положения.

В основе выделения социально значимых сфер деятельности органов местного самоуправления, безусловно, лежит перечень вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они могут быть проанализированы с целью выделения направлений деятельности, имеющих социальную значимость. Поскольку муниципальные образования, как правило, дублируют в своих актах положения Федерального закона, касающиеся закрепления вопросов местного значения, можно рассмотреть соответствующие положения устава муниципального образования, например, Устава города Казани.

Попробуем проанализировать вопросы местного значения, закрепленные в Уставе города Казани, с точки зрения закрепления полномочий, имеющих социальную направленность (статья 8 Устава). В качестве критерия, позволяющего вычленить вопросы социальной направленности, обозначим два: полномочия затрагивают права и интересы граждан; права и интересы не касаются политической и экономической сфер деятельности.

В соответствии с ранее обозначенными группами вопросов (сферами деятельности) выделим каждую из них и определим содержание.

Жилищно-коммунальная сфера. Органы местного самоуправления призваны обеспечить малоимущих и нуждающихся в улучшении жилищных условий жителей города Казани жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством. К их ведению отнесена организация строительства, а также содержания муниципального жилищного фонда. Они должны создавать условия для жилищного строительства (пункт 6, часть 1, статья 8 Устава), призваны организовывать в пределах города электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом (п.4, ч.1, ст. 8 Устава)[7].

Сфера образования. К вопросам местного значения Уставом отнесена организация предоставления гражданам общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением финансирования образовательного процесса, обеспечиваемого органами государственной власти субъектов РФ). Здесь же следует отметить обязанность организовывать предоставление дополни-

[6] Об общих принципах организации местного самоуправления : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [в ред. от 30.03.2015] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822..

[7] Уставе муниципального образования города Казани: Решение Представительного органа муниципального образования г. Казани от 17.12.2005 № 3 // Казанские ведомости, – 2005. – № 291.

тельного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях субъектного значения), общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города, а также организовывать отдых детей в каникулярное время (пункт 13, часть 1, статья 8 Устава).

Охрана здоровья и окружающей среды. Организация оказания жителям города Казани скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной) также входит в число вопросов местного значения. Организация оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов (п.14, ч.1, статья 8 Устава). Обеспечению охраны здоровья способствует сохранение здоровой окружающей среды. На органы местного самоуправления возложена обязанность организации мероприятий по охране окружающей среды в пределах города Казани (п.11, ч. 1, ст. 8 Устава). Расширительно толкуя охрану здоровья, можно включить в данную сферу ряд вопросов, способствующих сохранению окружающей среды. Среди них: организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (п.24, ч.1, ст. 8 Устава); организация благоустройства и озеленения территории города, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах города (п.25, ч.1, ст. 8 Устава). Социально значимыми являются вопросы создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории города Казани (п.30, ч.1, ст. 8 Устава).

Сфера организации досуга. К вопросам местного значения отнесены: создание условий для организации досуга и обеспечения жителей Казани услугами организаций культуры (п.16, ч.1, ст. 8 Устава); организация библиотечного обслуживания жителей, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек города (п.16, ч.1, ст. 8 Устава); обеспечение условий для развития на территории Казани физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий (п.19, ч.1, ст. 8 Устава); создание условий для массового отдыха жителей города и организация обустройства мест массового отдыха (п.20, ч.1, ст. 8 Устава); организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в Казани (п.34, ч.1, ст. 8 Устава);

Коммуникативная сфера. Органы городского самоуправления призваны создавать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах Казани (п.7, ч.1, ст. 8 Устава). В их ведении находится создание условий для обеспечения жителей Казани услугами связи (п.15, ч.1, ст.8 Устава).

Обеспечение безопасности жителей. Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в пределах Казани (п.7.1, ч.1, ст.8 Устава); участие органов местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах города (п.8, ч.1, ст.8 Устава); организация охраны общественного порядка на территории города муниципальной милицией в установленном законом порядке (п.9, ч.1, ст. 8 Устава); обеспечение первичных мер пожарной безопасности в пределах Казани (п.10, ч.1, ст. 8 Устава); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (п.31, ч.1, ст. 8 Устава).

Иные вопросы, относящиеся к социальной сфере. Сюда можно включить создание органами местного самоуправления условий для организации общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п.15, ч.1, ст.8 Устава); организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения (п.23, ч.1, ст. 8 Устава); создание, содержание и обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории города (п.29, ч.1, ст. 8 Устава).

Как видим, значителен круг вопросов местного значения, затрагивающих социальную сферу. Их решение является правом и обязанностью органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления являются частью социального механизма, призванного под эгидой государства обеспечить достойный современного человека уровень жизни на территории муниципального образования. Реализую социальную функцию, они сталкиваются с множеством проблем правового, финансово-экономического, политического порядка. Выявление содержания социальной функции, определение форм ее реализации, исследование иных условий, способствующих повышению эффективности этой функции, позволяет расширить представление о механизме социальной защиты человека, разработать направления его совершенствования.

Список литературы:

1. Об экономических и социальных и культурных правах: Международный пакт от 16.12.1966 / ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ, – 1994. – № 12

2. Замечания общего порядка 19, статья 9, тридцать девятая сессия, E/C.12/GC/19, 4 февраля 2008 г. //Сайт: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom19.html.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [в ред. от 30.03.2015] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822..

4. Устав муниципального образования города Казани: Решение Представительного органа муниципального образования г. Казани от 17.12.2005 № 3 // Казанские ведомости, – 2005. – № 291.

5. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия Библиотечка судебного конституционализма. Вып. 2.: монография / Н.С. Бондарь – М. : Юрист, 2013. – 176 с.

6. Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. Т. 154. № 4. С.55.

Reference list:

1. On the Economic and Social and Cultural Rights, the International Covenant on 16.12.1966 / ratified by the Decree of the Presidium of the USSR Supreme Council of 18.09.1973 N 4812-VIII // Bulletin of the Supreme Court, – 1994. – № 12

2. General Comment 19, Article 9 of the thirty-ninth session, E / C.12 / GC / 19, February 4, 2008 // Website: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rescgencom19 .html.

3. On General Principles of Local Self-Government: Federal. Act of October 6, 2003 № 131-FZ [as amended. from

03.30.2015] // Meeting of the legislation of the Russian Federation. – 2003. – № 40. – St. 3822 ..

4. Statute of the municipality of the city of Kazan: the decision of the representative body of the municipality of Kazan from 17.12.2005 № 3 // statements Kazan, – 2005. – № 291.

5. Bondar NS Axiology court Constitutionalism: Constitutional values in theory and practice of constitutional justice. Series Library judicial constitutionalism. Vol. 2: monograph / N.S.Bondar – Moscow: Lawyer, 2013. – 176 p.

6. Malyj AF The functions of public authorities: the institutionalization of a legal category // Scientific notes of the Kazan University. Series: Humanities. 2012. T. 154. № 4. P.55.

РЕЦЕНЗИЯ

на рукопись статьи «О содержании социальной функции органов местного самоуправления», подготовленную доцентом Курочкиным А.В. и старшим преподавателем Фаизрахмановым Д.И.

Исследование социальной функции органов публичной власти позволяет обратить внимание на актуальные вопросы, связанные с решением задачи построения социального государства в России. Представленная на рецензию статья интересна не только постановкой проблемы, но и предложенной методикой ее решения.

Правильно избран подход к рассмотрению социальной функции органов местного самоуправления. Авторы начинают с понятийного аппарата, что позволяет обозначить направление исследования. Удается им избежать и часто встречающегося смешения функций местного самоуправления как правового института и функций органов местного самоуправления.

Содержание социальной функции авторы раскрывают с использованием положений международно-правовых документов, российского законодательства, муниципальных правовых актов. Предлагаемое определение социальной функции и выделяемые сферы социальной деятельности органов местного самоуправления заслуживают внимания.

Все это позволяет сделать вывод о том, что подготовленная доцентом А.В. Курочкиным и ст. преподавателем Д.И. Файзрахмановым статья «О содержании социальной функции органов местного самоуправления» представляет интерес для научных и практических работников и может быть рекомендована к публикации в научном журнале.

Профессор кафедры конституционного
и административного права
Казанского (Приволжского)
федерального университета, д.ю.н.

А.Ф.Малый

6.10. МИРОВЫЕ ПРОЦЕССЫ МИГРАЦИИ КАК ФАКТОРЫ, ВОЗДЕЙСТВУЮЩИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Абдуллаев Эльшан Эльшад оглы, кандидат юридических наук, юридический факультет, должность: специалист

Место работы: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

elshanabdulla@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы, касающиеся современного состояния миграционного законодательства Российской Федерации. Автором обосновано, что развитие современного миграционного законодательства происходит под воздействием целого ряда политико-экономических факторов, тесно связано с миграционными процессами, происходящими в мире. Под воздействием данных процессов происходит постоянное изменение миграционного законодательства. Эти изменения автор рассматривает как закономерный ответ государства на те, или иные проблемы, вызываемые миграцией. Отмечено, что объективный характер миграционных процессов, приводящий к изменениям миграционного законодательства, создает существенные проблемы для данной отрасли нормативно-правового регулирования. К числу таких проблем автор относит наличие противоречий в миграционном законодательстве, дублирование отдельных положений в различных законодательных актах. Решение данных проблем автор видит в системной работе по устранению пробелов и коллизий, характеризующих правовое регулирование процессов миграции.

Ключевые слова: миграция, миграционное право, международное право, процессы, проблемы, воздействие, нормативно-правовое регулирование.

WORLD MIGRATION AS FACTORS AFFECTING THE FORMATION OF THE MODERN MIGRATION LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abdullaev Elshan E. o., candidate of legal sciences

Place of employment: Moscow state University named after M. V. Lomonosov

elshanabdulla@mail.ru

Abstract: The article considers problems relating to the current state of the migration legislation of the Russian Federation. The author proves that the development of modern migration law occurs under the influence of a number of political and economic factors, closely linked to migration processes taking place in the world. Under the influence of these processes is a constant change in immigration laws. These changes the author examines how the natural response of governments to these or other problems caused by migration. It is noted that the objective nature of migration processes, leading to changes in migration legislation, creates significant problems for the industry regulatory. Among these problems, the author mentions the contradictions in migration law, redundancy of certain provisions in various statutes. The solution of these problems the author sees in the system work to eliminate gaps and conflicts that characterize legal regulation of migration processes.

Keywords: migration, migration law, international law, process, problems, impact, legislative regulation.

Историю развития человечества и мировой цивилизации невозможно представить без миграционных перемещений, которые с самой древности были средством освоения новых земель, средством выживания, налаживание торговых, политических, экономических связей с другими народами. Иногда эти перемещения были незначительными, в отдельные периоды человеческой истории они имели грандиозные масштабы, охватывая огромное количество людей и широкие территории, превращаясь в большие переселения народов, которые приводили к разнообразным общественно-политическим изменениям.

В условиях глобализации, миграция становится явлением, затрагивающим все регионы мира, а само же развитие современного миграционного законодательства происходит под воздействием сложных и противоречивых миграционных процессов.

В статистическом изменении начало XXI века характеризуется ростом масштабов и интенсивности миграционных потоков, по данным ООН в прошлом 2014 году общее количество мигрантов по всему миру достигло 232 млн. человек или 3,2% от общей численности населения планеты [7]. Проблемы миграции самым тесным образом связаны с проблемами сохранения наций, национальной идентичности, национальной культуры. Особенно остро данная проблема стоит перед странами Европы, например, во Францию ежегодно въезжают около 200 тыс. мигрантов, что приводит к «размыванию» нации поскольку в настоящее время 8% населения этой страны – иностранцы. Аналогичные проблемы наблюдаются в США, где количество мигрантов достигло 42,8 млн. человек, что составляет 13,0% от общего количества населения [14, с. 70].

В значительной степени эти сложные и противоречивые процессы связаны с экономическим кризисом, затронувшим большинство государств, с неустойчивой политической ситуаций, наблюдающейся в мире, с ростом военной угрозы, с возникновением очагов гражданского противостояния, в частности на постсоветском пространстве.

Увеличение масштабов миграции привело к обострению уже существующих проблем и появлению новых, среди которых можно назвать проблемы мультикультуризма, конкуренции и демпинг на рынке труда, нелегаль-

ной миграции, которая воздействует на состояние общественной безопасности, способствует ухудшению социальной обстановки и возрастанию социальной напряженности, создает условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма и др. [8].

Следует указать и на то, что сложные общественно-политические процессы, происходящие в современном мире, приводят к возрастанию потоков нелегальной миграции, что также ощущает на себе Россия. По данным экспертного сообщества в прошлом 2014 году на территорию России прибыло 3 млн. незаконных мигрантов, при этом за последние годы общее число мигрантов увеличилось вдвое. 45% иностранцев находятся в крупных городах – Москве, Санкт-Петербурге, а также Московской и Ленинградской областях. В этих же субъектах сосредоточены 70% законно работающих и почти 30% нарушителей режима пребывания [3].

Необходимо принять во внимание и то, что серьезное воздействие на развитие миграционного законодательства Российской Федерации оказал кровопролитный гражданский конфликт на Украине, вызвавший масштабный поток беженцев в Россию. По данным пограничных служб, предоставленных в конце прошлого 2014 г., за период конфликта из Украины в Россию выехали и не вернулись обратно 1,3 млн. человек, при этом по оценке экспертов к концу нынешнего 2015 г. количество таких вынужденных мигрантов может достичь 5 млн. человек [7, с. 180].

Кроме того, участие России в интеграционных процессах, в различных международных объединениях (Таможенный союз, Евразийский экономический союз, ВТО и т.д.), развитие двусторонних отношений на основе заключения договоров с иностранными государствами (Китаем, Вьетнамом, Монголией, КНДР и др.), также приводят к выделению из общей массы мигрантов новых категорий, которые находятся в привилегированном положении, пользуются благоприятным правовым режимом въезда и пребывания в нашей стране.

В результате, в России, как и в других странах мира, наблюдается процесс дифференциации мигрантов в соответствии с их правовым статусом, что сопровождается изменениями в правовом режиме, определяющим въезд на территорию страны, пребывание иностранцев на территории России, происходит изменение соответствующих процедур, вносятся изменения и уточнения в соответствующие нормативно-правовые акты, ведомственные инструкции и т. д.

Приведенные выше факты позволяют говорить о том, что, эффективное регулирование таких сложных процессов, как миграция, требует создания соответствующего правового механизма, направленного на регулирование миграционных отношений. Сложность и многоаспектность, а нередко и противоречивость данных отношений, требует формирования разветвленной системы нормативно-правовых актов, которые направлены на обеспечение прав мигрантов, на регламентацию различных процедур, связанных с миграционным процессом.

Следует отметить, что формирование современного миграционного права и миграционного законодательства Российской Федерации происходит, с одной стороны, под влиянием норм международного миграционного права и их адаптации к потребностям российской миграционной политики; с другой стороны, российское миграционное право формирует национальную законодательную базу, отвечающую потребностям государства и общества, национальным интересам России, обеспечивающим права и законные интересы мигрантов.

На международном уровне основополагающее место в механизме регулирования процессов миграции отведено Всеобщей декларации прав человека, в которой обозначены права человека в сфере миграции, а именно право свободного передвижения и выбора место жительства в пределах каждого государства; право покидать любую страну; право искать убежища в других странах и пользоваться этим убежищем и пр. [1].

Данный документ декларирует политические намерения государств обеспечить права мигрантов, имеет основополагающее значение для того, чтобы представить объем этих прав и соответствующим образом закрепить их в национальном законодательстве.

Существенный вклад в формирование представлений о правах и свободах человека, возникающих в сфере миграционных отношений, внесли конвенции Международной организации труда, часть которых (в силу их ратификации) являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

В основной своей массе Конвенции, ратифицированные Россией, носят общий характер, обеспечивающий, в том числе, и права мигрантов (Конвенция № 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957 г.), Конвенция № 122 «О политике в области занятости» (1964 г) и. т.д.).

В тоже время Россия не является участником Конвенции № 97 «О работниках-мигрантах» (1949 г.), Конвенции № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975 г.), поскольку подписание данных Конвенций на сегодня не отвечает нашим национальным интересам. Следует отметить, что такая выборочная политика в отношении Конвенций, определяющих права мигрантов, характерна для большинства развитых стран мира, поскольку эти Конвенции, в большей мере, отвечают интересам стран, инициирующих процессы миграции, фактически не учитывают законные интересы стран, принимающих мигрантов.

По аналогичным причинам Россия не является участником Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая разработана по инициативе ООН и принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1990 году. Данный документ содержит спорные моменты, которые невозможно игнорировать, например, ч. 1 ст. 12 данной Конвенции указывает, что трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений [1].

В тоже время, данное положение является весьма спорным с точки зрения предоставления мигрантам права единолично (либо в группе с другими лицами) в публичном порядке выполнять некие ритуалы, связанные с тем или иным учением либо религией. По нашему убеждению каждое государство, безусловно, имеет право пресекать действия мигрантов, связанные и исполнением ритуалов, чуждых для национального сознания, унижающих чувства верующих граждан,

национальную религию, посягающих на государственную идеологию и т. д.

В целом, можно утверждать, что на сегодня в мире сложились условия, которые требуют разработки международной Конвенции, в центре которой будут вопросы, связанные с обеспечением прав государств – принимающих мигрантов, предоставляющих им рабочие места, социальные гарантии и т. д.

Как представляется, отсутствие такого документа создает некую неопределенность и двойственность в сфере миграционного законодательства. С одной стороны, такие страны как Россия, Германия, Швеция, Нидерланды в последние годы формировали миграционное законодательство, создающее благоприятный климат для миграции [17, с. 5], с другой стороны «мягкая» миграционная политика приводит к неконтролируемому наплыву мигрантов в страну, что в свою очередь формирует условия для их дискриминации, для проявлений расизма и ксенофобии [18, 19].

В целом ситуация с недостаточным международно-правовым обеспечением прав государств, принимающих мигрантов, обуславливает тот факт, что в настоящее время центр нормативно-правового регулирования миграционных процессов смещен в сторону национального миграционного права, которое имеет свою специфику в различных странах, обусловленную теми проблемами, которые возникают в связи с миграцией, а именно в связи с проблемами национальной безопасности, в связи с потребностями в защите национального рынка труда, потребностями страны в рабочей силе и т. д.

В своей совокупности формируемый нормативно-правовой массив образует сложную систему миграционного права, которое базируется на ряде нормативных правовых актов, предметом регулирования которых являются общественные отношения, возникающие в сфере миграции.

Обращаясь к вопросам нормативно-правового регулирования процесса миграции в Российской Федерации, необходимо отметить, что в перечень источников национального миграционного права входят Конституция РФ; отдельные нормы международного права; международные договоры Российской Федерации; федеральные конституционные законы и федеральные законы; подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня; конституции, уставы и законы субъектов Федерации, подзаконные нормативные правовые акты субъектов Федерации; муниципальные нормативные правовые акты [15, с. 23]. В целом, можно согласиться с тем, что российское миграционное законодательство является относительно молодой, самостоятельной отраслью российского законодательства [15, с. 28].

Базовым нормативно-правовым актом, который составляет основу миграционного законодательства Российской Федерации, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13]. Данный закон имеет принципиальный характер для системы миграционного законодательства, по сути, объединяет положения иных правовых актов, регулирующих процессы миграции, в единую систему.

Важной вехой в развитии миграционного законодательства стала Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая была утверждена Президентом РФ в 2012 г. и определила приоритетные векторы развития национальной миграционной политики, среди которых выделяется обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации, стабилизация и увеличение численности постоянного населения России, а также обеспечение потребности экономики в рабочей силе [4].

В последние годы Правительство РФ и Госдума РФ фактически постоянно разрабатывают законопроекты и принимают соответствующие законы, касающиеся миграции. По подсчетам исследователей нормативная правовая база, регулирующая миграционные отношения, насчитывает более 230 нормативных правовых актов, из которых 57 федеральных законов, при этом, по мнению исследователей, необходимая систематизация законодательства в данной сфере пока отсутствует [15, с. 9].

Новые нормативно-правовые акты регулируют и упорядочивают отношения в сфере трудовой миграции, натурализации граждан иностранных государств, которые являются частью постсоветского пространства, входили ранее в состав СССР. В 2014– 2015 годах к этим нормативно-правовым актам было принято множество поправок, и данный процесс, по всей видимости, будет продолжаться в ближайшем будущем.

Наиболее значимым в политическом отношении фактором, формирующим миграционное законодательство России, являются гражданский конфликт на Украине, который стал причиной того, что в миграционном законодательстве был предусмотрен упрощенный порядок предоставления вынужденным мигрантам временного убежища, что стало следствием гуманитарного характера российской миграционной политики.

С другой стороны экономический коллапс в Украине стимулировал приток в Россию трудовых мигрантов из Украины, что потребовало ужесточения миграционных правил: для этой категории мигрантов с 1 ноября 2015 года льготный режим пребывания сохранятся только за беженцами с востока Украины, иные категории украинских граждан могут находиться на территории России без разрешительных документов (патента на работу, разрешения на временное проживание) 90 дней в течение 180 дней [14].

В свою очередь, масштабы вынужденного переселения внесли коррективы в правовую регламентацию процесса добровольного переселения в Россию, касающегося соотечественников, проживающих за рубежом. В последние годы были внесены изменения в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [2].

В частности, изменениями предоставлено право получения статуса участника Государственной программы лицам, получившим в России временное убежище (по их желанию, если они решили избрать своим постоянным местом жительства Россию) со всеми последствиями, касающимися возмещения транспортных и иных расходов (подъемных и т.д.) по переселению. Данная поправка также ориентирована на лиц, бежавших из Украины в Российскую Федерацию [9].

В целях борьбы с незаконной миграцией в России на уровне законодательной власти был предпринят ряд мер, направленных на ее предотвращение, была усилена ответственность в отношении иностранных граждан за миграционные правонарушения, хотя, безусловно, данными мерами не исчерпывается проблема борьбы с незаконной миграцией.

Приведенные выше изменения в системе миграционного законодательства свидетельствуют о том, что

оно самым тесным образом связано с общественно-политической и социально-экономической ситуацией в мире и в отдельных его регионах.

Данные изменения, таким образом, можно рассматривать как закономерный ответ государства на те, или иные проблемы, вызываемые миграцией, в связи с чем, можно констатировать, что в настоящее время Россия, в принципе, формирует правовую базу с целью регламентации и регулирования отношений, связанных с процессами современной миграции.

В тоже время, объективный характер миграционных процессов, приводящий к изменениям миграционного законодательства, создает существенные проблемы для данной отрасли нормативно-правого регулирования. Например, если мы рассмотрим Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», то увидим, что за 14 лет существования в его текст внесено более 70 поправок, в связи с чем, данный законодательный акт, безусловно, нуждается в обновлении, совершенствовании.

В первую очередь следует обратить внимание на название данного нормативно-правового акта, если принять во внимание, что в юридической науке правовое положение личности трактуется как совокупность предоставленных прав, свобод и обязанностей, становится понятным, что данный термин исторически возник в сфере конституционного права, соответственно Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13] призван регулировать фундаментальные общественные отношений, возникающие на стыке конституционного и миграционного права.

Соответственно, такие вопросы, как порядок осуществления иностранными гражданами на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности (ст. 1 Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), едва ли нужно относить к сфере действия данного закона.

Нельзя не обратить внимание и на тот факт, что отдельные подзаконные акты чрезмерно активно вторгаются в сферу нормативно-правового регулирования процессов миграции, например Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, устанавливает отдельные элементы правового статуса добровольных переселенцев из числа иностранных граждан, хотя, по нашему мнению, такой статус должен быть закреплен в соответствующем федеральном законе. Данная позиция имеет под собой нормативно-правовые основания, известно, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» (ст. 62 Конституции РФ).

Исходя из этого конституционного положения, можно сделать вывод, что особенности правового статуса переселенцев как особой группы мигрантов, должен регулироваться и устанавливаться соответствующим федеральным законом.

Если же непосредственно рассмотреть содержание Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с точки зрения перспектив правотворчества, то следует сказать, что по своей сути новый законодательный акт должен носить системообразующий, фундаментальный характер, из него должны быть изъяты положения, касающиеся технических, процедурных вопросов миграции, которые включены в текст действующего закона.

В его основе могут лежать отдельные фундаментальные положения Конвенции МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся – мигрантам равенства возможностей и обращения» от 9 декабря 1978 года, которая направлена на защиту прав и свобод трудящихся-мигрантов.

По нашему мнению, из закона целесообразно исключить положения, касающиеся, например, процедуры подачи заявлений в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции (ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Также не имеет смыла включать в данный закон перечень документов, необходимых для получения разрешения на временное ние иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (ч. 2 ст. 6 -1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»); также, по нашему мнению, следует изъять из текста Закона обширные положения, касающиеся трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации (ст.ст. 13 – 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), поскольку данная сфера миграционных отношений относится к области трудового права и может быть регламентирована специальным законом, либо отдельной главой Трудового кодекса РФ. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны, в 2014 г. Государственной Думой в первом чтении принят законопроект Федерального закона «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, связанных с особенностями осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами».

Безусловно, что не все отношения, касающиеся труда мигрантов, могут войти в Трудовой кодекс, например, фундаментальные положения о праве иностранцев на трудовую деятельность, о необходимости соблюдения иностранцами норм российского трудового законодательства, законодательства в сфере охраны труда, должны быть включены в текст закона, определяющего правовое положение мигрантов в Российской Федерации.

Исследуя текст действующего закона, можно утверждать, что наличие процедурных элементов приводит к его чрезмерной сложности в текстуальном и содержательном плане, «размыванию» отдельных его положений, в целом чрезмерная детализация нивелирует фундаментальный, основополагающий статус данного нормативно-правового акта. При этом, следует отметить, что именно процедурные его элементы подвержены изменениям в наибольшей степени, именно в эти статьи закона постоянно вносятся уточнения и дополнения.

Также вызывает сомнение необходимость включения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» главы II «Порядок оформления приглашений на въезд в Российскую Федерацию», поскольку по нашему убеждению данный порядок должен регулироваться

Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [11].

Недостатком отечественной законодательной базы является то, что отдельные нормы, регулирующие одни и те же отношения, связанные с процессами миграции, включаются в различные нормативно-правовые акты. Таким образом, происходит их дублирование, например, отношения по поводу оформления приглашений на въезд на территорию Российской Федерации регламентируются двумя законами (ст. 16 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ст. 25 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Безусловно, что в указанных законах имеются положения взаимно дополняющие друг друга, однако регулирование одного и того же элемента общественных отношений в двух параллельно существующих законах едва ли можно считать оправданным.

Кроме того в текст Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» включены отдельные положения, которые по своему содержанию относятся именно к порядку выезда и въезда (процедура реадмиссии, порядка административного выдворения), что также усложняет данный закон в содержательном плане.

В тоже время, в данный закон, по нашему мнению, целесообразно включить раздел, касающийся социализации и адаптации мигрантов в российской мультикультурной среде, определить содержание данной деятельности, источники и порядок финансирования, обозначить органы, отвечающие за данное направление миграционной политики. Отдельные шаги в данном направлении уже предпринимаются. Так, в 2013 году, в России принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» [12], однако содержание данного закона, как представляется, в большей степени ориентировано на вопросы управления, непосредственно же проблемы социализации и адаптации мигрантов остаются вне поля действия данного закона.

Таким образом, подводя итоги данной статьи, необходимо подчеркнуть, что в настоящее время мы можем говорить о том, что на законодательном уровне далеко не в полной мере обеспечен последовательный подход к регламентации отношений, возникающих в сфере миграционного права.

Ученые видят решение данной проблемы в разработке и принятии Миграционного кодекса. Отметим, что такой нормативно-правовой акт принят несколько лет назад в Азербайджанской Республике и доказал на практике эффективность данного подхода.

Безусловно, что кодифицированный акт позволяет достичь систематизации и обобщения разнородного нормативно-правового массива в едином документе, что эффективно с точки зрения его практического использования.

В тоже время, сама по себе разработка такого кодифицированного акта требует наличия устоявшегося законодательства, в котором каждый нормативно-правовой акт регулирует свою собственную сферу общественных отношений, не вмешиваясь в отношения, регулируемые иными законами.

По нашему мнению, на сегодня первым шагом к созданию Миграционного кодекса может стать новая редакция Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который должен вобрать в себя фундаментальные положения, касающиеся прав, свобод и обязанностей мигрантов в Российской Федерации.

Кроме того, решение проблем, существующих в современном миграционном законодательстве, видится в системной и кропотливой работе по устранению пробелов, коллизий, возникающих в сфере правового регулирования процессов миграции.

Следует отметить, что формирование совершенной нормативно-правовой базы миграционного режима требует качественного изменения в правовом регулировании миграционных процессов и создание единой целостной системы миграционных норм, которая могла бы обеспечить эффективное правовое воздействие на субъектов миграционных правоотношений. Все это требует комплексного пересмотра всей системы нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в этой сфере, и качественного ее анализа с целью дальнейшего согласования и совершенствования, включения в систему национального миграционного права отдельных положений, регламентирующих процессы миграции на международном уровне.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. – Режим доступа: http://www.un.org/ru /documents/decl_conv/declarations/declhr

2. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://emigrant-ussr.ru/gos_programma.pdf

3. Количество легальных и нелегальных мигрантов в РФ сравнялось. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://expert.ru/2014/11/20/ kolichestvo-legalnyih-i-nelegalnyih-migrantov-v-rf-sravnyalos/

4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Президентом России 13 июня 2012 года. – Режим доступа: http://base.consultant.ru/ cons/cgi/online. cgi?req=doc;base=LAW;n=131046

5. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_ conv/conventions/migrant.shtml

6. Общее число мигрантов в мире превышает 3% населения по оценке ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.interfax.ru/ world/ 358687

7. Попова А.Р. Проблема переселения беженцев из Украины: социальные и экономические последствия для России / А.Р. Попова, Т.С. Тимофеева // Фундаментальные исследования. № 11. 2015. С. 179 – 184.

8. Тюрюканова Е. Нужен ли нам миграционный кодекс? – Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/2004 /0151/analit05.php.

9. Указ президента Рф «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637 (с изменениями и дополнениями). – режим доступа: http://base.garant.ru/189653/

10. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/195521/

11. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изм. и доп., вступ. в си-

лу с 01.10.2015). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/

12. Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений. – Режим доступа: http://base.garant.ru/ 70479738/#help

13. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – Режим доступа: http://base.garant.ru/ 184755/#help

14. ФМС отменяет привилегии для украинских мигрантов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tvc.ru/news/show/id/59066

15. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: Юрид. фирма «Контракт», 2010. 336 с.

16. Целищев Н. Н. Миграция населения: проблемы экономики и права / Н. Н. Целищев // Аграрный вестник Урала. – № 10 (105). – 2012. – С. 69-71.

17. Cholewinski R. The legal status of migrants admitted for employment. – Council of Europe Publishing, 2005, 92 p.

18. Racism and discrimination at workplaces in Europe / Dr. Nouria Ouali. – Режим доступа: http://heimatkunde.boell.de/2013/09/10/racism-and-discrimination-work-challenge-european-trade-unions

19. The economic crisis and discrimination against migrant workers. – Режим доступа: http://www.ilo.org /global/publications/magazines-and-journals/world-of-work-magazine/articles/WCMS_165299/lang--en/index.htm

ОТЗЫВ

на статью Абдуллаева Эльшана Эльшад Оглы на тему: «Мировые процессы миграции как факторы, воздействующие на формирование современного миграционного законодательства российской федерации».

Представленная на рецензирование научная статья посвящена актуальной, и при этом, еще не достаточно разработанной теме. Актуальность обусловлена необходимостью совершенствования правового регулирования миграционных процессов а, следовательно, и развитию миграционного законодательства на уровне современных проблем.

Фундаментальные теоретические и практические, научные исследования в этой области, способствуют дальнейшему развитию правовой базы, унифицированию правоприменительной практики, использованию опыта различных стран. Прежде всего, это связано с глобализацией экономики, активизацией гуманитарных связей и всеобщего воздействия международно-правового регулирования труда, что привело к сближению национальных систем трудового права различных стран, инициировало процесс гармонизации его в международном масштабе.

Сегодня невозможно рассматривать национальное трудовое право в отрыве от общемировых закономерностей, в том числе и в миграционных процессах. С этой точки зрения научная работа, выполненная автором, актуальна и своевременна.

На наш взгляд, бесспорной заслугой автора является то, что проблемы, касающиеся современного состояния миграционного законодательства Российской Федерации он показывает в ретроспективе, а изменения рассматривает как ответ государства на те, или иные проблемы, вызываемые миграцией. Исследуя тему, автор рассматривает развитие миграционного законодательства всестороннее, отмечая его положительные и отрицательные стороны. Ценность статьи состоит и в том, что автор четко очерчивает проблемы. К числу таких проблем он относит наличие противоречий в миграционном законодательстве, дублирование отдельных положений в различных законодательных актах. В заключение он дает конкретные предложения по совершенствованию миграционного законодательства и учета миграционных процессов, происходящих в мире.

Статья носит характер поиска и постановки новых проблем, изложена простым, доступным для понимания языком, соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам, и рекомендуется к печати.

И.о. зав. кафедрой трудового
и предпринимательского права,
к.ю.н., доцент, Заслуженный юрист КБР

М.Х. Гукепшоков

6.11. О ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ ЛИЧНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Стрельцов Николай Владимирович, аспирант кафедры теории и истории государства и права

Место учебы: Кубанский государственный университет

decanat-jf@mail.ru

Аннотация: В статье обсуждаются проблемы поддержки правовой активности личности в современной России. Необходимо выработать правовые механизмы оценки и поддержки социально полезной активности личности

Ключевые слова: правовая активность, личность, современная Россия

ON THE LEGAL ACTIVITY OF THE PERSON IN MODERN CONDITIONS

Streltsov Nikolai V., postgraduate student. Juridical faculty of the

Study place: Kuban state university

decanat-jf@mail.ru

Abstract: The article discusses the problems of legal support for the activity of the individual in modern Russia. It is necessary to develop legal mechanisms to assess and support the socially useful activity of the person

Keywords: legal activity, person, modern Russia

Как известно, активность свойственна человеку, ее направленность служит ведущей характеристикой личности. Можно сказать, что правовая активность людей охватывает все формы их инициативного правомерного поведения (деятельности). Важнейшим средством упорядочения и поддержки такой активности выступает право.

В реальной жизни каждый человек одновременно социально активен и социально пассивен. В каких-то видах социальной деятельности он не участвует потому, что этого не позволяют окружающие обстоятельства, в других потому, что нет соответствующей потребности, желания, а третьи виды социальной деятельности требуют соответствующей подготовки, которую даже при большом желании нелегко приобрести. Выяснить причину отсутствия активности, разобраться в побудительных мотивах той или иной деятельности – значит понять человека, правильно оценить его роль в общественных отношениях[4;71].

Право должно выступать эффективным стимулятором социально-правовой активности и в то же время очерчивать для нее соответствующие рамки. Нормы права служат своеобразным источником позитивной активности людей в государственно-правовой сфере, предусматривают соответствующие условия для ее проявления и развития.

В литературе правовая активность определяется поразному. В большинстве исследований по этой проблеме правовая активность обоснованно признается формой правомерного поведения. Вместе с тем, в научной литературе встречаются мнения, что «социально-правовая активность» включает в себя и позитивно-правомерное, и активно-противоправное поведение (М.Ф. Орзих, Ю.Н. Оборотов)[2;37]. В этом плане В.М. Шафиров замечает: «Связывать правовую активность граждан с неправомерным поведением значит признавать, что нормы права имеют своей целью не только позитивное, но и негативное поведение. Последнее противоречит и духу, и букве права»[7;45].

По мнению В.М. Чхиквадзе, социально-правовая активность «превосходит» обычные требования закона, сопряжена с более высокой степенью правосознания, большей заинтересованностью в позитивной деятельности в интересах укрепления демократии, законности и правопорядка[5;186]. Думается, что для такого вида социально-правовой активности должно быть найдено специальное наименование.

Как отмечает С.Н. Кожевников, социально-правовая активность – это обусловленное государственно-правовой средой социально-правовое качество личности, выражающееся в способности соотносить личные, общественные и государственные интересы, и проявляемое в инициативной правомерной деятельности в сфере правовых отношений[2;47]. Для В.П. Казимирчука, социально-правовая активность – это «добровольная, сознательная деятельность, выражающаяся в интересе к праву, уважении права, признании высокого престижа деятельности правовых учреждений, связанная с поиском наиболее эффективных путей использования индивидом своих правомочий или реализаций своих гражданских обязанностей, гражданского долга в правовой сфере»[1;24].

Итак, правовая активность личности, несмотря на некоторые различия в трактовках, в основном понимается как разновидность социальной активности, качество личности, выражающееся в активном правомерном поведении.

С учетом сущностно-содержательных свойств правовой активности в литературе выделяются следующие две основные ее разновидности:

а) правовая активность, проявляемая в действиях, соответствующих правовому установлению, т.е. совпадающая с исполнением обязанностей, осуществлением своих прав и, вместе с тем, отличающаяся инициативой, заинтересованностью в получении определенных результатов (поведение истцов, арендаторов, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность и др.);

б) правовая активность как высшая форма правомерного поведения личности (например, смелое, сопряженное с риском для жизни задержание правонарушителя)[2;39-40]. Представляется, что в данном случае речь идет скорее о степенях правовой активности.

Социальная активность, по мнению С.Н. Кожевникова,

свойственна не любой деятельности, а лишь такой, которая характеризуется определенными показателями (инициатива, основанная на ценностных ориентациях, устремленность к достижению общественно значимых целей и др.). Соответственно, вряд ли целесообразно рассматривать в качестве социально активной деятельность личности, не являющуюся для нее внутренне необходимой, вызванной внешними обстоятельствами (поведенческий автоматизм, конформистское подчинение среде, бездумное исполнительство и т.д.)[2;21].

Социально-правовая активность граждан, в отличие от других форм активности, представляет проявление их энергии в сфере действия права. В зависимости от направленности в литературе выделяют правовую активность:

1) в области познания правовых явлений;
2) в сфере правотворчества;
3) в правореализующей деятельности;
4) в деятельности, направленной против нарушений закона, установленного правопорядка[2;27].

В литературе отмечается, что все правовые действия субъектов, осознанно и целенаправленно предпринимаемые ими в правовой сфере, важны не сами по себе, а выступают лишь наиболее цивилизованным и справедливым способом удовлетворения разнообразных экономических, социальных, политических и других интересов и приводят в конечном счете к серьезному практическому преобразованию общественной жизни. Правовая деятельность как разновидность социокультурной внедряется в ткань социального бытия, преобразуя, организуя и стабилизируя общественные процессы[6;10]. Думается, это можно отнести и к правовой активности.

В литературе широко распространен взгляд, согласно которому понятие социальной активности включает количественную и качественную характеристики. Количественная сторона проявляется в интенсивности действия личности. Объективно социальная активность характеризуется как совокупность разнообразных видов деятельности, направленных на обеспечение интересов общества и дающих общественно полезный результат. Очевидно, что для определения уровня, степени социальной активности недостаточно количественной характеристики, так как она не выявляет мотивов активности. По поводу субъективной, или, как иногда говорят, качественной стороны активности нет единой точки зрения, но нет и принципиальных разногласий. В числе характеристик субъективного момента называются знание, убеждение, установки, ценностные ориентации личности[4;63]. Мерилом политической и правовой активности в литературе считаются:

1) способность брать на себя наиболее важные дела (как с личностной, так и с общественной точки зрения);
2) эффективность использования политико-правовых возможностей и средств;
3) результативность политического участия в принятии управленческих решений, в том числе с духовно-нравственных и гуманистических позиций[3;118].

Думается, что критерием оценки правовой активности выступает и степень ее созидательности, мера ее созидательного характера.

Правовая активность может рассматриваться как качественная характеристика правового поведения, связанного с дополнительными затратами времени, энергии, а иногда и материальных средств, т.е. такой образ правомерных действий, который учитывается и даже поощряется законодателем. В связи с этим обращает на себя внимание то обстоятельство, что активным признают именно поведение, потому что его отличают от обыкновенных правомерных действий именно поведенческие характеристики, проявляемые субъектами при реализации права: инициатива, добросовестность, высокая степень ответственности, стремление принести максимум пользы обществу. Если под правовой активностью понимать степень зрелости, интенсивности, эффективности правового поведения и юридической деятельности, т.е. качественную характеристику волеизъявлений людей в правовой сфере, то она должна рассматриваться как разновидность правовой деятельности в широком смысле только при условии ее учета законодателем, проявлении через собственно правовые действия и соответствующей оценке со стороны правоприменителя. В противном случае правовая активность остается просто разновидностью правомерного поведения, выделяемой по субъективной стороне, и не может претендовать на самостоятельный категориальный статус[6;21-22].

На активность личности влияет постоянная и разнообразная активность самого общества. Поэтому личность – объект воздействия общества. И в то же время личность выступает источником активности институциональных структур общества. Поэтому личность – субъект активности гражданского общества[3;122]. Любое современное общество не просто заинтересовано в активной личности, но и должно обладать эффективными механизмами того, как эту личность формировать.

Правовая активность личности способствует, с одной стороны, достижению «эгоистических» интересов и потребностей личности, а с другой – ведет к развитию демократии, достижению компромиссов и формированию общества, в котором право и государство стоят на страже свободы индивидов[3;170].

Итак, право – один из важных инструментов развития социальной активности, стимулирующий ее посредством специальных юридических средств и процедур. От государства личность вправе требовать защиты и обеспечения прав и свобод, а также предоставления юридической возможности проявлять свою социально-правовую активность.

Список литературы:

1. Казимирчук В.П. Социальное действие права в условиях социализма. Автореф.дисс.докт.юрид.наук. М., 1978.
2. Кожевников С.Н. Правовая активность граждан. Н.Новгород, 1994.
3. Орлова О.В. Право и самореализация личности в гражданском обществе. М., 2007.
4. Сперанский В.И. Социальная ответственность личности: сущность и особенности формирования. М., 1987.
5. Чхиквадзе В.М. Социалистический гуманизм и права человека. М., 1978.
6. Шагиева Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе. Автореф.дисс.докт.юрид.наук. М., 2006.
7. Шафиров В.М. Правовая активность советских граждан. Красноярск, 1982.

Reference list:

1. Kazimirchuk V.P. Social action of the law in the conditions of socialism. Avtoref.diss.doct.jurisp. M, 1978.

2. Kozhevnikov S. N. Legal activity of citizens. N. Novgorod, 1994.
3. Orlova O. V. Law and self-realization of the personality in civil society. M, 2007.
4. Speransky V. I. Social responsibility of the personality: essence and features of formation. M, 1987.
5. Chkhikvadze V. M. Socialistic humanity and human rights. M, 1978.
6. Shagieva R. V. The concept of legal activity in modern society. Avtoref.diss.doct.jurisp. M, 2006.
7. Shafirov V. M. Legal activity of the Soviet citizens. Krasnoyarsk, 1982.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Стрельцова Николая Владимировича «О правовой активности личности в современных условиях»

Важность, актуальность и практическая значимость темы, избранной Н.В. Стрельцовым для написания научной статьи, бесспорна, в том числе в условиях современной России. Правовая активность личности является важнейшим фактором развития государственности и правовой системы.

При этом правовая активность нуждается, с одной стороны, в поощрении, а, с другой, – в правовом упорядочении. Поэтому обращение Н.В. Стрельцова к исследованию регулирования соответствующих вопросов представляется вполне своевременным.

Н.В. Стрельцов справился с поставленными задачами. Сама постановка проблемы правовой активности личности и ее регламентации в современной России весьма похвальна. Выводы автора достаточно обоснованы и представляют определенный научный интерес.

Статья Н.В. Стрельцова не свободна и от недостатков. В частности, можно было бы придать статье дополнительную практическую направленность путем краткого анализа в статье действующих нормативных актов, судебной практики.

Данное замечание не носит принципиального характера и не влияет на общую позитивную оценку работы.

На основе вышеизложенного, статья Н.В. Стрельцова по своим основным содержательным и формальным параметрам отвечает требованиям¸ предъявляемым к работам подобного уровня и может быть опубликована в научном журнале.

Научный руководитель
доктор юридических наук,
декан юридического факультета
Кубанского государственного университета
Жинкин Сергей Алексеевич

6.12. ПРОЕКТЫ ПРИМЕРНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ И О ФЕДЕРАЛЬНОМ ПЕНСИОННОМ АГЕНТСТВЕ

Соколов Роман Андреевич, соискатель ученой степени кандидата юридических наук

Место учебы: Московская академия образования Натальи Нестеровой

R.A.Sokolov@mail.ru

Аннотация: Статья является продолжением авторских исследований, связанных с необходимостью реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации на основе разграничения его функций между федеральной службой, федеральным агентством и федеральным министерством, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Автором предложены варианты названий федеральной службы – Федеральная служба администрирования страховых взносов и федерального агентства – Федеральное пенсионное агентство, разработаны соответствующие проекты примерных Положений о Федеральной службе администрирования страховых взносов и о Федеральном пенсионном агентстве.

Ключевые слова: Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральная служба администрирования страховых взносов, Федеральное пенсионное агентство, проекты примерных Положений.

DRAFTS OF APPROXIMATE PROVISIONS ABOUT FEDERAL SERVICE OF ADMINISTRATION OF INSURANCE PREMIUMS AND ABOUT FEDERAL PENSION AGENCY

Sokolov Roman A., the competitor of a scientific degree of candidate of legal Sciences

Study place: Moscow education Academy of Natalia Nesterova

R.A.Sokolov@mail.ru

Abstract: The article is a continuation of the author's studies on the need of reorganization of the Pension Fund of the Russian Federation on the basis of the differentiation of its functions between the Federal service, the Federal Agency and the Federal Ministry responsible for the formulation and implementation of state policy and normative-legal regulation in the sphere of pension provision. The author proposed variants of the names of the Federal service – Federal administration service insurance premiums and Federal Agency – the Federal pension Agency, developed the draft Regulations on the Federal service administration insurance premiums and Federal pension Agency.

Keywords: Pension Fund of the Russian Federation, Federal service of the administration of insurance premiums to the Federal pension Agency, the draft provisions.

Данная работа является продолжением ранее опубликованного анализа целесообразности реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) на основе разграничения его функций [1, с. 237-240]. Напомним, что в указанной работе нами был сделан вывод о необходимости реорганизации ПФР посредством разграничения его функций между федеральной службой, федеральным агентством и федеральным министерством, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности [2].

В рамках настоящей работы предлагаются варианты названий федеральной службы – Федеральная служба администрирования страховых взносов и федерального агентства – Федеральное пенсионное агентство, а также прилагаются, разработанные нами проекты примерных Положений о Федеральной службе администрирования страховых взносов и о Федеральном пенсионном агентстве (далее – примерные Положения), являвшихся предметом активного обсуждения на заседании кафедры Московской академии образования Натальи Нестеровой, заседание которой состоялось 10 сентября 2013 г. [3]. Результатом обсуждения стала рекомендация к опубликованию названных проектов документов в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, с целью широкого публичного обсуждения научной юридической общественности на предмет предложений и критики.

Основная идея в разработанных примерных Положениях заключается в нормативно-правовом оформлении организационно-структурных форм, сферы деятельности, основных задач, функций, прав, обязанностей, структуры территориальных органов Федеральной службы администрирования страховых взносов и Федерального пенсионного агентства.

Цель разработанных примерных Положений состоит в предложении решения поставленных Правительством Российской Федерации задач перед уполномоченными органами, ответственными за реализацию Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р [4], в которой предусмотрены мероприятия, связанные с совершенствованием законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность и правовой статус ПФР.

Предметная сфера разработанных примерных Положений направлена на правовое регулирование деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов и Федерального пенсионного

агентства в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

В структурах примерных Положений нами выделены девять разделов.

Первый раздел примерных Положений посвящен общим положениям, в нем установлено правовое положение федеральной службы и федерального агентства, их организационно-структурные формы и сферы деятельности.

Второй раздел примерных Положений устанавливает основные задачи, возлагаемые на федеральную службу и федеральное агентство.

В третьем разделе примерных Положений содержатся основные функции федеральной службы и федерального агентства в соответствии с задачами, возлагаемыми на них.

В четвертом разделе примерных Положений предусмотрены основные права федеральной службы и федерального агентства необходимые для реализации своих функций.

В пятом разделе примерных Положений указаны основные обязанности федеральной службы и федерального агентства, вытекающие из возлагаемых на них задач.

Шестой раздел примерных Положений устанавливает взаимодействие федеральной службы и федерального агентства для выполнения стоящих перед ними задач с органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и должностными лицами, взаимодействие в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также организацию взаимодействия своих территориальных органов и подведомственных учреждений с органами местного самоуправления.

В седьмом разделе примерных Положений устанавливаются положения о создании федеральной службой и федеральным агентством своих территориальных органов и подведомственных учреждений.

В восьмом разделе примерных Положений предусмотрены нормы устанавливающие порядок назначения на должность и освобождение от должности руководителя федеральной службы и федерального агентства, его полномочия и персональную ответственность.

Девятый раздел примерных Положений является заключительным и содержит положения, связанные с реорганизацией и упразднением федеральной службы и федерального агентства.

Утверждение Правительством Российской Федерации в установленном порядке разработанных примерных Положений, по нашему мнению, урегулирует ряд правовых проблем, которые в настоящее время имеют противоречивые подходы к их решению или не урегулированы вообще[1].

Ниже прилагаются проекты примерных Положений о Федеральной службе администрирования страховых взносов и о Федеральном пенсионном агентстве.

Проект примерного Положения о Федеральной службе администрирования страховых взносов[2]

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Федеральная служба администрирования страховых взносов (ФСАСВ России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением плательщиками страховых взносов, определяемыми в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, законодательства Российской Федерации о страховых взносах, а также функции по контролю за исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов для целей обязательного пенсионного страхования[3].

2. Федеральная служба администрирования страховых взносов является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию плательщиков страховых взносов, определяемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

3. Федеральная служба администрирования страховых взносов осуществляет полномочия собственника в отношении имущества, переданного для реализации задач, возложенных настоящим Положением.

4. Федеральная служба администрирования страховых взносов находится в ведении федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль его деятельности.

5. Федеральная служба администрирования страховых взносов в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, международными договорами Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также настоящим Положением.

6. Федеральная служба администрирования страховых взносов осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные учреждения, а также во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и общественными объединениями.

7. Федеральная служба администрирования страховых взносов и ее территориальные органы – территориальные органы службы по субъектам Российской Федерации, территориальные органы службы в городах (районах) (далее – органы, администрирующие страховые взносы) составляют единую централизованную систему с вертикальной структурой управления.

8. Федеральная служба администрирования страховых

[1] Например, при уплате или неуплате государственной пошлины, освобождении или не освобождении от взыскания судебных расходов, применении различных налоговых льгот, установленных законодательством Российской Федерации для федеральных органов исполнительной власти, и т. д.

[2] Варианты названий федеральной службы: Федеральная служба страховых взносов, Федеральная служба по сбору страховых взносов, Федеральная служба по контролю и надзору за правильностью исчисления и уплаты (перечисления) страховых взносов и Федеральная служба по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о страховых взносах.

[3] По нашему мнению, в дальнейшем данная служба может охватить задачи по администрированию обязательных платежей, уплачиваемых во все государственные внебюджетные фонды (обозначенное предложение является предметом отдельного исследования в этом направлении. См.: *Соколов Р.А.* Необходимость реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации на основе разграничения его функций // Пробелы в российском законодательстве 2014 г. № 3 – с. 237 – 240).

взносов и ее территориальные органы являются юридическими лицами, имеют полное и сокращенное наименование, эмблему, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, другие способы идентификации, такие, как электронная подпись, бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Федеральная служба администрирования страховых взносов вправе иметь геральдический знак – эмблему, флаг и вымпел, учреждаемые федеральным министерством, осуществляющим координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, по согласованию с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации.

10. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата и территориальных органов осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

11. Место нахождения Федеральной службы администрирования страховых взносов – г. Москва.

II. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

12. Основными задачами Федеральной службы администрирования страховых взносов в установленной сфере деятельности являются:

12.1. контроль и надзор за соблюдением плательщиками страховых взносов и иных платежей[4], определяемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, законодательства Российской Федерации о страховых взносах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов и иных платежей для целей осуществления обязательного пенсионного страхования;

12.2. контроль за правильностью начисления и уплатой дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений, установленных законодательством Российской Федерации;

12.3. контроль за правильностью начисления и уплатой взносов, уплачиваемых организациями, использующими труд членов летных экипажей, на выплату доплаты к пенсии, установленных законодательством Российской Федерации;

12.4. контроль за правильностью начисления и уплатой взносов, уплачиваемых организациями угольной промышленности на выплату доплаты к пенсии, установленных законодательством Российской Федерации;

12.5. обеспечение выполнения актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов.

III. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

13. В соответствии с возложенными задачами Федеральная служба администрирования страховых взносов осуществляет следующие функции:

13.1. осуществляет в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регистрацию и снятие с регистрационного учета плательщиков страховых взносов, определяемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, в качестве страхователей;

13.2. взаимодействует с налоговыми органами по вопросам соответствия информации в органах, администрирующих страховые взносы, о плательщиках страховых взносов данным, отраженным в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей;

13.3. осуществляет учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию, в том числе учет дополнительных страховых взносов на финансирование накопительной пенсии, средств государственной поддержки и иных платежей в соответствии с законодательством Российский Федерации;

13.4. организует работу территориальных органов по осуществлению взыскания с плательщиков страховых взносов недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;

13.5. организует работу территориальных органов по проведению камеральных и выездных проверок;

13.6. организует и координирует работу территориальных органов по процедурам зачета и возврата страховых взносов;

13.7. организует работу территориальных органов по списанию безнадежных долгов по страховым взносам;

13.8. организует работу территориальных органов по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

13.9. организует работу территориальных органов по обращению в суды судебной системы Российской Федерации с исками и в правоохранительные органы с заявлениями в защиту имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Федеральной службы администрирования страховых взносов, а также в защиту интересов застрахованных лиц по вопросам, входящим в компетенцию Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.10. организует работу территориальных органов по обращению в установленном порядке в уполномоченный орган с заявлением о признании плательщика страховых взносов несостоятельным (банкротом) в связи с неисполнением им обязанности по уплате страховых взносов;

13.11. организует работу территориальных органов по вопросам предоставления плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам в порядке и случаях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации;

13.12. изучает и обобщает практику применения законодательства Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов, в том числе изучение и анализ зарубежного опыта;

13.13. осуществляет подготовку и проводит экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов, и подго-

[4] По нашему мнению, целесообразно объединить задачи по администрированию обязательных платежей, уплачиваемых во все государственные внебюджетные фонды в рамках данной службы (обозначенное предложение является предметом отдельного исследования в этом направлении).

товку заключений по ним;

13.14. осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств бюджета, предусмотренных на содержание Федеральной службы администрирования страховых взносов и реализацию возложенных на нее задач;

13.15. осуществляет контроль за соответствием решений территориальных органов законодательству Российской Федерации;

13.16. организует и проводит проверки деятельности территориальных органов и подведомственных учреждений;

13.17. организует и осуществляет информационное и правовое обеспечение территориальных органов и подведомственных учреждений;

13.18. осуществляет организацию и ведение гражданской обороны в Федеральной службе администрирования страховых взносов, а также контроль и координацию деятельности по гражданской обороне территориальных органов и подведомственных учреждений;

13.19. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

13.20. осуществляет полномочия по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну, в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации;

13.21. осуществляет межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.22. обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам (соглашениям) и осуществление прав Российской Федерации, вытекающих из этих договоров (соглашений), в случае, если такие договоры (соглашения) регулируют вопросы, входящие в компетенцию Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.23. представляет в федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров (соглашений) Российской Федерации;

13.24. заключает международные договоры (соглашения) межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.25. заключает межведомственные соглашения о сотрудничестве в установленной сфере деятельности;

13.26. взаимодействует в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление в международных организациях по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации интересов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.27. осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.28. организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение их обращений, принятие по ним решений и направление ответов в срок, установленный законодательством Российской Федерации;

13.29. проводит информационно-разъяснительную работу среди плательщиков страховых взносов, определяемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, и застрахованных лиц по вопросам, относящимся к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов;

13.30. организует научно-исследовательскую работу по предметам своего ведения;

13.31. участвует в организации технического, правового, научного, информационного обеспечения в установленной сфере деятельности;

13.32. осуществляет подготовку кадров для обеспечения достижения возложенных на Федеральную службу администрирования страховых взносов задач;

13.33. устанавливает (утверждает) в установленной сфере деятельности формы и образцы документов, требования к их оформлению, перечень документов, порядки их заполнения, сроки представления, положения, форматы представления документов в электронной форме, в том числе порядок направления документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг»;

13.34. обеспечивает в установленной сфере деятельности оказание государственных услуг в электронной форме через официальный сайт Федеральной службы администрирования страховых взносов, федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг», а также с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия в рамках реализации законодательства Российской Федерации об организации предоставления государственных услуг;

13.35. создает и обеспечивает эксплуатацию информационных подсистем Федеральной службы администрирования страховых взносов, обеспечивающих оказание государственных услуг Федеральной службой администрирования страховых взносов в электронной форме;

13.36. участвует в проектировании технологий информационного обмена с Федеральным пенсионным агентством, организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и ведомствами по вопросу оказания государственных услуг в электронной форме;

13.37. ведет разработку форматов и протоколов информационного обмена для обеспечения взаимодействия автоматизированной информационной системы Федеральной службы администрирования страховых взносов с информационными системами Федерального пенсионного агентства, организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг, и ведомств в рамках реализации законодательства Российской Федерации об организации предоставления государственных услуг;

13.38. осуществляет реализацию требований законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции;

13.39. осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

IV. ОСНОВНЫЕ ПРАВА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

14. Федеральная служба администрирования страховых взносов для реализации своих функций имеет право:

14.1. запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

14.2. требовать в соответствии с законодательством Российской Федерации о страховых взносах от плательщиков страховых взносов документы, служащие основаниями для исчисления и уплаты (перечисления) страховых взносов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (перечисления) страховых взносов;

14.3. требовать от плательщиков страховых взносов, их уполномоченных представителей устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о страховых взносах и контролировать выполнение указанных требований;

14.4. получать доступ к информации, составляющей банковскую тайну, в пределах, необходимых для осуществления контроля за выполнением банками обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации;

14.5. возбуждать дела об административных правонарушениях в установленной сфере деятельности;

14.6. получать у налоговых органов сведения о регистрации и снятии с учета плательщиков страховых взносов в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, включая сведения, составляющие налоговую тайну, в целях выполнения возложенных задач;

14.7. предоставлять налоговым органам по их запросам информацию о плательщиках страховых взносов для осуществления деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

14.8. осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обмен информацией с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, а также ведение документации в целях выполнения задач, возложенных на Федеральную службу администрирования страховых взносов в соответствии с законодательством Российской Федерации, на бумажном носителе и в электронной форме;

14.9. принимать участие в разработке планов, концепций, основных направлений развития в установленной сфере деятельности;

14.10. разрабатывать и вносить на рассмотрение федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, предложения по вопросам деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов;

14.11. организовывать проведение необходимых экспертиз и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности;

14.12. привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

14.13. создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

14.14. разрабатывать и утверждать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, образцы форменной одежды, знаков различия, удостоверений, а также порядок ношения форменной одежды;

14.15. учреждать в установленном порядке ведомственные награды, утверждать положения об этих наградах и описание наград;

14.16. представлять в установленном порядке служащих центрального аппарата, территориальных органов и подведомственных учреждений к присвоению почетных званий Российской Федерации и награждению государственными наградами Российской Федерации;

14.17. создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном законодательством Российской Федерации порядке территориальные органы и подведомственные учреждения;

14.18. заключать с федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг, общественными объединениями и организациями соглашения о взаимодействии по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов;

14.19. отменять решения территориальных органов и подведомственных учреждений, принятые ими с нарушением законодательства Российской Федерации, если иной порядок отмены решения не установлен законодательством Российской Федерации;

14.20. учреждать в установленном порядке печатные и электронные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов Российской Федерации в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов;

14.21. размещать заказы и заключать государственные контракты в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Федеральной службы администрирования страховых взносов, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности.

15. Для достижения поставленных задач и выполнения возложенных на Федеральную службу администрирования страховых взносов функций ей могут быть предоставлены иные права, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

V. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

16. Федеральная служба администрирования страховых взносов обязана:

16.1. обрабатывать персональные данные, и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами;

16.2. осуществлять контроль за соблюдением плательщиками страховых взносов законодательства Российской Федерации о страховых взносах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации;

16.3. вести государственный банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

16.4. организовывать работу территориальных органов по информированию плательщиков страховых взносов о реквизитах соответствующих счетов Федерального казначейства, а также доведению до плательщиков страховых взносов сведения об изменении реквизитов этих счетов и иные сведения, необходимые для перечисления страховых взносов;

16.5. обеспечивать слаженную и эффективную работу структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений;

16.6. разрабатывать по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального министерства, осуществляющего контроль и координацию деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, или совместно с ними проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

16.7. готовить проекты нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

16.8. издавать нормативные правовые акты в форме приказов по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

16.9. вести в пределах своей компетенции соответствующие реестры, регистры и классификаторы;

16.10. организовывать работу территориальных органов по приему плательщиков страховых взносов, обеспечению своевременного и полного рассмотрения их обращений, принимать по ним решения и направлять плательщикам страховых взносов ответы в срок, установленный законодательством Российской Федерации;

16.11. организовывать работу территориальных органов по оказанию содействия застрахованным лицам при рассмотрении в судах судебной системы Российской Федерации исков, предметом которых являются возложение на плательщика страховых взносов обязательств по уплате страховых взносов в пользу обратившегося в суд застрахованного лица;

16.12. обеспечивать сохранность государственного имущества, переданного в рамках осуществления задач в установленной сфере деятельности;

16.13. создать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о своей деятельности;

16.14. совершенствовать организацию деятельности структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений в сфере противодействия коррупции;

16.15. соблюдать принципы открытости, установленные законодательством Российской Федерации, для федеральных органов исполнительной власти и основные задачи по их реализации;

16.16. внедрять, установленные законодательством Российской Федерации, системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов по результатам предоставления ими государственных услуг;

16.17. разрабатывать и принимать меры по предупреждению и противодействию коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

17. Федеральная служба администрирования страховых взносов осуществляет также и другие обязанности в установленной сфере деятельности, если такие обязанности предусмотрены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего контроль и координацию деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов.

VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

18. Федеральная служба администрирования страховых взносов:

18.1. выполняет поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального министерства, осуществляющего контроль и координацию деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов;

18.2. взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и должностными лицами.

19. В пределах своей компетенции Федеральная служба администрирования страховых взносов взаимодействует с контрольно-надзорными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации непосредственно, либо через свои территориальные органы, в том числе посредством:

19.1. заключения соглашений о сотрудничестве;

19.2. проведения совместно контрольных и надзорных мероприятий;

19.3. проведения совместных научно-исследовательских работ в установленной сфере деятельности;

19.4. оказания методической и консультативной помощи в организации и проведении контрольных и надзорных мероприятий.

20. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Федеральная служба администрирования страховых взносов взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

21. Федеральная служба администрирования страховых взносов организует взаимодействие своих территориальных органов и подведомственных учреждений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

22. В пределах своей компетенции Федеральная служба администрирования страховых взносов взаимодействует в установленном порядке с Федеральным пенсионным агентством.

VII. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

23. Федеральная служба администрирования страховых взносов для осуществления своих функций создает свои территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в городах (районах).

24. Для обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах Федеральная служба администрирования страховых взносов создает свои структурные подразделения центрального аппарата в федеральных округах.

25. Порядок создания подведомственных учреждений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

26. Федеральная служба администрирования страховых взносов организует, направляет работу и контролирует подведомственные ему учреждения.

27. Федеральная служба администрирования страхо-

вых взносов утверждает положения о своих территориальных органах и уставы подведомственных учреждений, заключает, изменяет или расторгает контракты с их руководителями.

VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

28. Федеральную службу администрирования страховых взносов возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов.

29. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Федеральную службы администрирования страховых взносов задач и функций.

30. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов, его заместители, руководители структурных подразделений и иные должностные лица Федеральной службы администрирования страховых взносов, а также руководители территориальных органов, их заместители, руководители структурных подразделений и иные должностные лица территориальных органов несут дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

31. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов несет персональную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации, за организацию деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов в сфере противодействия коррупции.

32. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов действует от имени Федеральной службы администрирования страховых взносов и представляет без доверенности интересы Федеральной службы администрирования страховых взносов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, российскими и иностранными организациями, международными организациями.

33. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности министром федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, по представлению руководителя Федеральной службы администрирования страховых взносов.

34. Количество заместителей руководителя Федеральной службы администрирования страховых взносов, устанавливается Правительством Российской Федерации.

35. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов:

35.1. на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов, издает приказы, имеющие нормативный характер, по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной службы администрирования страховых взносов, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов – приказы ненормативного характера;

35.2. выдает доверенности, открывает счета в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

35.3. принимает меры по обеспечению выполнения служащими Федеральной службы администрирования страховых взносов федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, актов и поручений федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов;

35.4. распределяет обязанности между своими заместителями;

35.5. утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Федеральной службы администрирования страховых взносов в пределах фонда оплаты труда и штатной численности служащих;

35.6. утверждает положения о структурных подразделениях Федеральной службы администрирования страховых взносов и сметы расходов на их содержание в пределах средств федерального бюджета, выделенных на содержание Федеральной службы администрирования страховых взносов;

35.7. утверждает численность и фонд оплаты труда служащих территориальных органов в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности служащих, а также смету расходов на содержание территориальных органов в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

35.8. решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с прохождением государственной службы в Федеральной службе администрирования страховых взносов;

35.9. назначает на должность и освобождает от должности в установленном порядке служащих центрального аппарата Федеральной службы администрирования страховых взносов;

35.10. назначает на должность и освобождает от должности в установленном порядке руководителей территориальных органов и подведомственных учреждений;

35.11. принимает меры, направленные на обеспечение соблюдения служащими центрального аппарата Федеральной службы администрирования страховых взносов запретов, ограничений и требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, а также осуществляет иные полномочия в сфере противодействия коррупции в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

35.12. награждает в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, ведомственными наградами служащих центрального аппарата, территориальных органов и подведомственных учреждений.

36. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых вправе:

36.1. приостановить исполнение решения территориальных органов, подведомственных учреждений или

отменить эти решения, если иной порядок отмены решений не установлен законодательством Российской Федерации;

36.2. давать поручения и указания территориальным органам и подведомственным учреждениям, обязательные для исполнения, проверять их исполнение.

37. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов вносит в федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы администрирования страховых взносов:

37.1. проект изменений в положение о федеральной службе;

37.2. предложения о предельной штатной численности Федеральной службы администрирования страховых взносов и фонде оплаты труда ее служащих;

37.3. предложения по формированию федерального бюджета в части финансирования Федеральной службы администрирования страховых взносов, а также по формированию бюджета государственного внебюджетного фонда;

37.4. проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, относящихся к сфере деятельности Федеральной службы администрирования страховых взносов;

37.5. проект ежегодного плана работы Федеральной службы администрирования страховых взносов, а также отчет об его исполнении;

37.6. кандидатуры заместителей руководителя Федеральной службы администрирования страховых взносов;

37.7. предложения о присвоении почетных званий и представлении к награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, к поощрению в виде объявления благодарности Президента Российской Федерации служащих центрального аппарата, территориальных органов и подведомственных учреждений.

38. Руководитель Федеральной службы администрирования страховых взносов осуществляет другие полномочия, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

IX. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАЗДНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

39. Федеральная служба администрирования страховых взносов реорганизуется и (или) упраздняется в порядке, установленном актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

40. В случае реорганизации и (или) упразднения Федеральной службы администрирования страховых взносов порядок передачи и выполнения возложенных на нее функций определяется Правительством Российской Федерации.

41. Правопреемство и порядок его осуществления при реорганизации и (или) упразднении Федеральной службы администрирования страховых взносов осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Примерный проект Положения о Федеральном пенсионном агентстве[5]

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Федеральное пенсионное агентство (ФПА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности а также функции страховщика по обязательному пенсионному страхованию[6].

2. Федеральное пенсионное агентство осуществляет полномочия собственника в отношении средств обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, а также имущества, переданного для реализации задач, возложенных настоящим Положением.

3. Федеральное пенсионное агентство находится в ведении федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль его деятельности.

4. Федеральное пенсионное агентство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, международными договорами Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также настоящим Положением.

5. Федеральное пенсионное агентство осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные учреждения, а также во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и общественными объединениями.

6. Федеральное пенсионное агентство и его территориальные органы – территориальные органы агентства по субъектам Российской Федерации, территориальные органы агентства в городах (районах) (далее – органы, осуществляющие пенсионное обеспечение) составляют единую централизованную систему с вертикальной структурой управления органов, осуществляющих пенсионное обеспечение.

7. Федеральное пенсионное агентство и его территориальные органы являются юридическими лицами, имеют полное и сокращенное наименование, эмблему, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, другие способы идентификации, такие, как электронная подпись, бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

8. Федеральное пенсионное агентство вправе иметь геральдический знак – эмблему, флаг и вымпел, учреждаемые федеральным министерством, осуществляющим координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, по согласованию с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации.

9. Финансирование расходов на содержание централь-

[5] Варианты наименований федерального агентства: Федеральное агентство по пенсионному и социальному обеспечению, Федеральное агентство государственного пенсионного страхования, Федеральное агентство по управлению средствами обязательного пенсионного страхования и пенсионному обеспечению, Федеральное агентство по обязательному пенсионному страхованию.

[6] По нашему мнению, в дальнейшем объединив все пенсии и социальные пособия, установленные законодательством Российской Федерации, полномочия по назначению и их выплате могут быть возложены на данное агентство (обозначенное предложение является предметом отдельного исследования в этом направлении).

ного аппарата Федерального пенсионного агентства и его территориальных органов осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

10. Место нахождения Федерального пенсионного агентства – г. Москва.

II. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

11. Основными задачами Федерального пенсионного агентства в установленной сфере деятельности являются:

11.1. управление и распоряжение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, средствами обязательного пенсионного страхования на территории Российской Федерации;

11.2. инвестирование средств пенсионных накоплений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

11.3. осуществление актуарной деятельности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, по основным направлениям развития пенсионного обеспечения на долгосрочную перспективу;

11.4. осуществление деятельности по государственному пенсионному обеспечению граждан, в том числе по дополнительному материальному обеспечению отдельных категорий граждан, а также по дополнительному социальному обеспечению и иных видов обеспечения, устанавливаемых дополнительно к трудовым пенсиям и к пенсиям по государственному пенсионному обеспечению;

11.5. оказание в установленной сфере деятельности государственных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;

11.6. обеспечение выполнения актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства.

III. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

12. В соответствии с возложенными задачами Федеральное пенсионное агентство осуществляет следующие функции:

12.1. осуществляет управление средствами обязательного пенсионного страхования и контроль за их расходованием в соответствии с законодательством Российской Федерации;

12.2. осуществляет мониторинг конъюнктуры финансового рынка;

12.3. осуществляет сбор, анализ, систематизацию и обобщение информации, получаемой от субъектов отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений;

12.4. организует заключение договоров с управляющими компаниями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12.5. организует заключение договоров со специализированным депозитарием в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12.6. обеспечивает процесс передачи средств пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и негосударственным пенсионным фондам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12.7. осуществляет учет движения средств пенсионных накоплений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12.8. осуществляет сбор, обработку и анализ отчетов специализированного депозитария и управляющих компаний;

12.9. организует работу территориальных органов по выплате средств правопреемникам умерших застрахованных лиц, единовременных выплат средств пенсионных накоплений, срочных пенсионных выплат, социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти;

12.10. организует работу территориальных органов по осуществлению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регистрации граждан в системе обязательного пенсионного страхования в качестве застрахованных лиц;

12.11. организует работу территориальных органов по ведению индивидуального (персонифицированного) учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав в соответствии с законодательством Российской Федерации;

12.12. организует работу территориальных органов по применению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, финансовых санкции за непредставление в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, сведений, необходимых для осуществления индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, либо представление неполных и (или) недостоверных сведений к плательщикам страховых взносов;

12.13. организует информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

12.14. организует работу территориальных органов по назначению, перерасчету размера, выплате и организации доставки пенсий в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании и о государственном пенсионном обеспечении, а также иных выплат, установление и выплата которых возложены на Федеральное пенсионное агентство;

12.15. осуществляет установление и выплату (перевод за пределы Российской Федерации) пенсий и дополнительных выплат (перерасчитывает их размер, переводит с одного вида пенсии на другой) лицам, проживающим за границей, в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами (соглашениями) Российской Федерации;

12.16. осуществляет выплаты пенсий, установленные компетентными учреждениями иностранных государств лицам, проживающим на территории Российской Федерации, в рамках реализации международных договоров (соглашений) Российской Федерации;

12.17. обеспечивает единообразное применение законодательства Российской Федерации и международных договоров (соглашений) Российской Федерации в части установления и выплаты пенсий и дополнительных выплат лицам, проживающим за границей;

12.18. осуществляет взаимодействие с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации за границей по вопросам пенсионного обеспечения граждан, проживающих за границей;

12.19. организует работу территориальных органов по осуществлению федеральной социальной доплаты

к пенсии, дополнительного пенсионного обеспечения, установленного законодательством Российской Федерации;

12.20. организует работу территориальных органов по осуществлению ежемесячных денежных выплат и дополнительного ежемесячного материального обеспечения, установленного законодательством Российской Федерации;

12.21. обеспечивает в установленной сфере деятельности оказание государственных услуг в электронной форме через официальный сайт Федерального пенсионного агентства, федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг», а также с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия в рамках реализации законодательства Российской Федерации об организации предоставления государственных услуг;

12.22. обеспечивает эксплуатацию информационных подсистем Федерального пенсионного агентства, обеспечивающих оказание государственных услуг Федеральным пенсионным агентством в электронной форме;

12.23. участвует в проектировании технологий информационного обмена с организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и ведомствами по вопросу оказания государственных услуг Федеральным пенсионным агентством в электронной форме;

12.24. ведет разработку форматов и протоколов информационного обмена для обеспечения взаимодействия автоматизированной информационной системы Федерального пенсионного агентства с информационными системами Федеральной службы администрирования страховых взносов, организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг, и ведомств в рамках реализации законодательства Российской Федерации об организации предоставления государственных услуг;

12.25. изучает и обобщает практику применения законодательства Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федерального пенсионного агентства, в том числе изучение и анализ зарубежного опыта;

12.26. осуществляет подготовку и экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федерального пенсионного агентства, и подготовку заключений по ним;

12.27. осуществляет подготовку кадров для обеспечения достижения возложенных на Федеральное пенсионное агентство задач;

12.28. создает и эксплуатирует государственные информационные системы, используемые при установлении и выплате пенсий, иных выплат, установление и выплата которых отнесены к компетенции Федерального пенсионного агентства, а также других программных комплексов, использование которых направлено на совершенствование процесса установления и выплаты пенсий;

12.29. осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств бюджета, предусмотренных на содержание Федерального пенсионного агентства и реализацию возложенных на него задач, в том числе в части публичных обязательств, а также функции главного распорядителя средств бюджета государственного внебюджетного фонда;

12.30. осуществляет контроль за соответствием решений территориальных органов законодательству Российской Федерации;

12.31. отменяет противоречащие законодательству Российской Федерации решения территориальных органов и подведомственных учреждений, если иной порядок отмены решения не установлен законодательством Российской Федерации;

12.32. организует и проводит проверки деятельности территориальных органов и подведомственных учреждений;

12.33. организует и осуществляет информационное и правовое обеспечение территориальных органов и подведомственных учреждений;

12.34. организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение их обращений, принятие по ним решений и направление ответов в срок, установленный законодательством Российской Федерации;

12.35. проводит информационно-разъяснительную работу среди застрахованных лиц и плательщиков страховых взносов, определяемых в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, по вопросам, относящимся к компетенции Федерального пенсионного агентства;

12.36. осуществляет организацию и ведение гражданской обороны в Федеральном пенсионном агентстве, а также контроль и координацию деятельности по гражданской обороне территориальных органов и подведомственных учреждений;

12.37. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

12.38. осуществляет полномочия по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну, в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации;

12.39. обеспечивает в пределах своей компетенции государственную защиту сведений в отношении лиц, подлежащих государственной защите в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации;

12.40. осуществляет межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Федерального пенсионного агентства;

12.41. обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам (соглашениям) и осуществление прав Российской Федерации, вытекающих из этих договоров (соглашений), в случае, если такие договоры (соглашения) регулируют вопросы, входящие в компетенцию Федерального пенсионного агентства;

12.42. представляет в федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров (соглашений) Российской Федерации;

12.43. заключает международные договоры (соглашения) межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию Федерального пенсионного агентства;

12.44. взаимодействует в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление в международных организациях по поручению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации интересов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Федерального пенсионно-

го агентства;

12.45. осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Федерального пенсионного агентства;

12.46. проводит информационно-разъяснительную работу среди граждан и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции Федерального пенсионного агентства;

12.47. организует и проводит научно-исследовательскую работу по предметам своего ведения;

12.48. осуществляет проведение актуарного оценивания пенсионной системы на долгосрочную перспективу;

12.49. осуществляет выработку рекомендаций по основным направлениям развития обязательного пенсионного страхования в долгосрочной перспективе;

12.50. формирует информационные базы данных демографических и социально-экономических показателей для актуарных расчетов, стратегического планирования и долгосрочного прогнозирования (базы данных актуарных расчетов);

12.51. управляет государственным имуществом, переданным в рамках осуществления задач в установленной сфере деятельности;

12.52. устанавливает (утверждает) в установленной сфере деятельности формы и образцы документов, требования к их оформлению, перечень документов, порядки их заполнения, сроки представления, положения, форматы представления документов в электронном форме, в том числе порядок направления документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг»;

12.53. разрабатывает и вносит в федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, предложения по повышению эффективности управления средствами обязательного пенсионного страхования и качества оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности, а также предложения с экономическим обоснованием перспективных направлений государственной политики по совершенствованию пенсионной системы и формированию финансовой устойчивости пенсионной системы при различных сценариях экономического развития Российской Федерации;

12.54. осуществляет реализацию требований законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции;

12.55. осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

IV. ОСНОВНЫЕ ПРАВА ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

13. Федеральное пенсионное агентство для реализации своих функций имеет право:

13.1. запрашивать и получать необходимые документы, справки и сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

13.2. проводить проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц;

13.3. обращаться в суды судебной системы Российской Федерации с исками и в правоохранительные органы с заявлениями в защиту имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Федерального пенсионного агентства;

13.4. привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

13.5. осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, обмен информацией с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, а также ведение документации в целях выполнения задач, возложенных на Федеральное пенсионное агентство в соответствии с законодательством Российской Федерации, на бумажном носителе и в электронной форме;

13.6. требовать и получать у государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» информацию о порядке, размерах и об условиях получения гарантийного возмещения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

13.7. получать у государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» гарантийное возмещение в интересах застрахованных лиц в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

13.8. заключать с федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг, общественными объединениями и организациями соглашения о взаимодействии по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального пенсионного агентства;

13.9. создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

13.10. учреждать в установленном порядке печатные и электронные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов Российской Федерации в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального пенсионного агентства;

13.11. разрабатывать и вносить на рассмотрение федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, предложения по вопросам своей деятельности;

13.12. участвовать в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

13.13. осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального пенсионного агентства и подведомственных учреждений;

13.14. учреждать в установленном порядке ведомственные награды, утверждать положения об этих наградах и описание наград;

13.15. представлять в установленном порядке служащих центрального аппарата, территориальных органов и

подведомственных учреждений к присвоению почетных званий Российской Федерации и награждению государственными наградами Российской Федерации;

13.16. создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном законодательством Российской Федерации порядке территориальные органы и подведомственные учреждения;

13.17. размещать заказы и заключать государственные контракты в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Федерального пенсионного агентства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности.

14. Для достижения поставленных задач и выполнения возложенных на Федеральное пенсионное агентство функций ему могут быть предоставлены иные права, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

V. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

15. Федеральное пенсионное агентство обязано:

15.1. обрабатывать персональные данные, и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами;

15.2. назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать страховые и накопительные пенсии, а также предусмотренные законодательством Российской Федерации другие виды пенсий, доли страховой пенсии по старости, устанавливаемой к пенсии за выслугу лет федеральным государственным гражданским служащим, гражданам из числа работников летно-испытательного состава, фиксированные выплаты к страховой пенсии, единовременные выплаты средств пенсионных накоплений, срочные пенсионные выплаты, выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам умершего застрахованного лица, социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и иные выплаты, осуществление которых возложено законодательством Российской Федерации;

15.3. вести в пределах своей компетенции соответствующие реестры, регистры и классификаторы, в том числе индивидуальный (персонифицированный) учет сведений всех застрахованных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации;

15.4. осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения;

15.5. уплачивать гарантийные взносы в фонд гарантирования пенсионных накоплений в соответствии с законодательством Российской Федерации;

15.6. предоставлять государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» информацию, установленную законодательством Российской Федерации;

15.7. давать застрахованным лицам и страхователям разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;

15.8. организовывать прием застрахованных лиц, обеспечивать своевременное и полное рассмотрение их обращений по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального пенсионного агентства, принимать по ним решения и направлять застрахованным лицам ответы в срок, установленный законодательством Российской Федерации;

15.9. исполнять поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства;

15.10. обеспечивать слаженную и эффективную работу своих структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений;

15.11. информировать федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, о состоянии дел в установленной сфере деятельности;

15.12. обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием, в том числе сохранность государственного имущества, переданного в рамках осуществления задач в установленной сфере деятельности;

15.13. создать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащий информацию о своей деятельности;

15.14. совершенствовать организацию деятельности структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений в сфере противодействия коррупции;

15.15. соблюдать принципы открытости, установленные законодательством Российской Федерации, для федеральных органов исполнительной власти и основные задачи по их реализации;

15.16. внедрять, установленные законодательством Российской Федерации, системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов по результатам предоставления ими государственных услуг;

15.17. разрабатывать и принимать меры по предупреждению и противодействию коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

16. Федеральное пенсионное агентство осуществляет также и другие обязанности в установленной сфере деятельности, если такие обязанности предусмотрены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

17. Федеральное пенсионное агентство:

17.1. выполняет поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего контроль и координацию Федерального пенсионного агентства;

17.2. взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и должностными лицами.

18. В пределах своей компетенции Федеральное пенсионное агентство взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации непосредственно, либо через свои территориальные органы, в том числе посредством:

18.1. заключения соглашений о сотрудничестве;

18.2. проведения совместных научно-исследовательских работ в установленной сфере дея-

тельности.

19. Федеральное пенсионное агентство организует взаимодействие своих территориальных органов, подведомственных учреждений с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

20. В пределах своей компетенции Федеральное пенсионное агентство взаимодействует в установленном порядке с Федеральной службой администрирования страховых взносов.

VII. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

21. Федеральное пенсионное агентство для осуществления своих функций создает свои территориальные органы в субъектах Российской Федерации, в городах (районах).

22. Для обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации Федеральное пенсионное агентство создает свои структурные подразделения центрального аппарата в федеральных округах.

23. Создание подведомственных учреждений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

24. Федеральное пенсионное агентство организует, направляет работу и контролирует подведомственные учреждения.

25. Федеральное пенсионное агентство утверждает положения о территориальных органах и уставы подведомственных учреждений, заключает, изменяет или расторгает контракты с их руководителями.

VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

26. Федеральное пенсионное агентство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства.

27. Руководитель Федерального пенсионного агентства несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Федеральное пенсионное агентство задач и функций.

28. Руководитель Федерального пенсионного агентства, его заместители, руководители структурных подразделений и иные должностные лица Федерального пенсионного агентства, а также руководители территориальных органов, их заместители, руководители структурных подразделений и иные должностные лица территориальных органов несут дисциплинарную, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

29. Руководитель Федерального пенсионного агентства несет персональную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации, за организацию деятельности Федерального пенсионного агентства в сфере противодействия коррупции.

30. Руководитель Федерального пенсионного агентства действует от имени Федерального пенсионного агентства и представляет без доверенности интересы Федерального пенсионного агентства в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, российскими и иностранными организациями, международными организациями;

31. Руководитель Федерального пенсионного агентства имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности министром федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, по представлению руководителя Федерального пенсионного агентства.

32. Количество заместителей руководителя Федерального пенсионного агентства, устанавливается Правительством Российской Федерации.

33. Руководитель Федерального пенсионного агентства:

33.1. на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства, издает приказы, имеющие нормативный характер, по вопросам, отнесенным к компетенции Федерального пенсионного агентства, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Федерального пенсионного агентства – приказы ненормативного характера;

33.2. выдает доверенности, открывает счета в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

33.3. принимает меры по обеспечению выполнения служащими Федерального пенсионного агентства федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, актов и поручений федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федерального пенсионного агентства;

33.4. распределяет обязанности между своими заместителями;

34.5. утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Федерального пенсионного агентства в пределах фонда оплаты труда и штатной численности служащих;

33.6. утверждает положения о структурных подразделениях Федерального пенсионного агентства и сметы расходов на их содержание в пределах средств федерального бюджета, выделенных на содержание Федерального пенсионного агентства;

33.7. утверждает численность и фонд оплаты труда служащих территориальных органов в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности служащих, а также смету расходов на содержание территориальных органов в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

33.8. решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с прохождением государственной службы в Федеральном пенсионном агентстве;

33.9. назначает на должность и освобождает от должности служащих центрального аппарата Федерального пенсионного агентства;

33.10. назначает на должность и освобождает от должности в установленном порядке руководителей территориальных органов и подведомственных учреждений;

33.11. принимает меры, направленные на обеспечение соблюдения служащими центрального аппарата Феде-

рального пенсионного агентства запретов, ограничений и требований, установленных законодательством Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, а также осуществляет иные полномочия в сфере противодействия коррупции в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

33.12. награждает в установленном законодательством Российской Федерации порядке ведомственными наградами служащих центрального аппарата Федерального пенсионного агентства, территориальных органов и подведомственных учреждений.

34. Руководитель Федерального пенсионного агентства вправе:

34.1 приостанавливать исполнение решения территориальных органов, подведомственных учреждений или отменять эти решения, если иной порядок отмены решений не установлен законодательством Российской Федерации;

34.2. давать поручения и указания территориальным органам и подведомственным учреждениям, обязательные для исполнения, проверять их исполнение.

35. Руководитель Федерального пенсионного агентства вносит в федеральное министерство, осуществляющее координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального пенсионного агентства:

35.1. проект изменений в положение о федеральном агентстве;

35.2. предложения о предельной штатной численности Федерального пенсионного агентства и фонде оплаты труда ее служащих;

35.3. предложения по формированию федерального бюджета в части финансирования Федерального пенсионного агентства;

35.4. проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, относящихся к сфере деятельности Федерального пенсионного агентства;

35.5. проект ежегодного плана работы Федерального пенсионного агентства, а также отчет об его исполнении;

35.6. кандидатуры заместителей руководителя Федерального пенсионного агентства;

35.7. предложения о присвоении почетных званий и представлении к награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, к поощрению в виде объявления благодарности Президента Российской Федерации служащих центрального аппарата Федерального пенсионного агентства, территориальных органов и подведомственных учреждений.

36. Руководитель Федерального пенсионного агентства осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

IX. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАЗДНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

37. Федеральное пенсионное агентство реорганизуется и (или) упраздняется в порядке, установленном актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

38. В случае реорганизации и (или) ликвидации Федерального пенсионного агентства порядок передачи и выполнения возложенных функций определяется Правительством Российской Федерации.

39. Правопреемство и порядок его осуществления при реорганизации или ликвидации Федерального пенсионного агентства осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Список литературы:

1. Соколов Р.А. Необходимость реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации на основе разграничения его функций // Пробелы в российском законодательстве 2014 г. № 3 – с. 237 – 240.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25 июня 2012 г. № 26. Ст. 3528.

3. Материалы к заседанию размещены на официальном сайте Московской академии образования Натальи Нестеровой // URL: http://www.nesterova.ru/ (дата обращения – 15 сентября 2013 г.).

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31 декабря 2012 г. № 53 (Ч. 2). Ст. 8029.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью «Проекты примерных Положений о Федеральной службе администрирования страховых взносов и о Федеральном пенсионном агентстве» соискателя Соколова Р.А.

Статья Соколова Р.А. является продолжением авторских исследований, связанных с необходимостью реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации на основе разграничения его функций между федеральной службой, федеральным агентством и федеральным министерством, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (см., например, Соколов Р.А. Необходимость реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации на основе разграничения его функций // Пробелы в российском законодательстве 2014 г. № 3 – с. 237 – 240.).

Автор поднимает в своей статье весьма актуальную тему, так как она вписывается в проводимые в настоящее время реформы в области обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

В частности, разделом III Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р (далее – Стратегия), предусмотрены мероприятия, связанные с совершенствованием законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации.

Новизна рецензируемой работы заключается в том, что ее автор впервые предложил разграничить функции Пенсионного фонда Российской Федерации в рамках трехзвенной системы федеральных органов исполнительной власти по компетенции вопросов, определенных Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», разработал проекты примерных Положений о федеральной службе и федеральном агентстве, предложил варианты названий федеральной службы – Федеральная служба администрирования страховых взносов и федерального агентства – Федеральное пенсионное агентство.

Статья Соколова Р.А. выполнена на высоком научном уровне, представляет практическую значимость, в частности, описываются предложения относительно совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации.

Данная статья рекомендуется для публикации в открытой печати и ранее не публиковалась.

канд. юрид. наук, доцент,
Государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
Московской области «Академии социального управления»,
Мак-Мак Василий Петрович

6.13. ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ (ДИСКРИМИНАЦИИ) ПО РЕЛИГИОЗНОМУ ПРИЗНАКУ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX-XX ВЕКЕ

Бутко Андрей Викторович, старший преподаватель кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права

Место работы: Московский Гуманитарный Университет

Аннотация: на основе анализа законодательства и правоприменительной практики Российской империи рассмотрены вопросы дискриминации религиозных конфессий и их верующих, сделаны выводы о преобладании экономико-политического фактора в правовом регулировании, об эволюционной секуляризации общественной жизни и конфессионального права, о переходе при советской власти дискриминации по религиозным мотивам на новую, неправовую стадию.

Ключевые слова: дискриминация, свобода совести, церковное право, Российская империя.

RELIGIOUS DISCRIMINATION IN THE RUSSIAN EMPIRE (EXPERIENCE OF THE ANALYSIS OF LEGAL REGULATION)

Butko Andrey Viktorovich, senior teacher of chair of civil process and social branches of the right

Place of employment: Moscow Humanities University

Abstract: based on the analysis of legislation and law enforcement practice of the Russian Empire considered the issues discrimination of religious denominations and their believers, and draw conclusions about the prevalence of economic and political factors in the legal regulation, about the evolutionary secularization of public life and the confessional rights of transition under the Soviet regime discrimination on religious grounds to the new, illegal stage.

Keywords: discrimination, freedom of conscience, Church law, the Russian Empire.

Конституция Российской Федерации (статьи 17, 19) признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В России конституционно закреплено равенство перед законом и судом, а также в реализации всех прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. В Российской Федерации действует запрет на любую форму дискриминации. Трудовой кодекс РФ (статья 3)[1], развивая конституционный принцип равенства, содержит запрет дискриминации в сфере труда, в том числе и по признаку отношения к религии, а также в зависимости от любых иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника[2]. Так, однако, было не всегда. Принцип запрета дискриминации стал общепризнанной нормой международного права лишь во второй половине XX века. До этого, принципы запрета дискриминации присутствовали в законодательстве лишь ряда стран, в том числе и СССР. Российская империя не знала законодательно закрепленного равенства.

В российскую правовую литературу перекочевало из советской и в целом устоялось мнение о том, что система государственного управления Российской империей длительное время оставаясь неизменной, не отражала роста национального самосознания нерусских народов, их возраставшего стремления к национально-государственному самоопределению[3]. Явно дискриминационное, с современных позиций, Российское законодательство закрепляло многоконфессиональное государство с монопольным положением православной церкви[4]. Переход в православие всячески поощрялся, но переход из православия в другую религию был запрещен[5].

Доминант православной веры неизбежно ограничивал остальные конфессии, их приверженцев и общины в социально-экономических и политических правах. РПЦ в силу своего монопольного положения неизбежно, так или иначе, дискриминировала их, определяя правовое регулирование религиозных вопросов. Так в органы внутренних дел, равно как и на военную службу, был закрыт доступ полякам, католикам (включая женатых на католичках), евреям (в т.ч. крещеным). В данном случае эти категории приравнивались по статусу к «порочным лицам» (состоявшим под следствием или судом, отбывшим тюремное заключение за преступление, исключенным со службы по суду или из среды сословных обществ по приговорам, несостоятельным должникам и т.п.), хотя они и не совершали никаких преступлений. Ограничение в правах основывалось на факторе вероисповедания, не имеющим юридического значения.

В рамках «регулярного», клерикального (конфессионального) государства действовал правовой принцип обязательной вероисповедной принадлежности к конкретной религии. Теологические постулаты лежали в основе нравственной и правовой систем. В то же время, в России применительно к инославным (представителям

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013)// Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3. 2013. N 52 (часть I). Ст. 6986.

[2] Устав ООН, принятый в Сан-Франциско 26 июня 1945 г. (п. 3 ст. 1; п. ст. 13, ст. 55, ст.76). Всеобщая декларация прав человека (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) от 10 декабря 1948 г., (ст. 2, ст. 7); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №532 (VI) от 4 февраля 1952 г. и др.

[3] Беляева О.В. Вопросы государственного устройства в Государственной Думе дореволюционной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2004. С. 11.

[4] Свод законов Российской империи. Т.1. Ч.1. СПб., 1906. С.17.

[5] Кожевников С.Н., (2015), Теоретические аспекты и правовые подходы к определению законности. Пробелы в российском законодательстве, 4: 33-35.

неправославных христианских конфессий) и иноверцам (представителям нехристианских религий) существовало понятие «веротерпимость». Действовавшее законодательство содержало отдельные нормы канонического, брачно-семейного и наследственного права иных конфессий, включало их в общественно-экономическую и правовую жизнь государства (например, причисление неправославного духовенства к привилегированному духовному сословию), признавало их религиозные традиции (многоженство, совершение хаджа и другие значимые элементы образа жизни мусульман и других верующих.). Вероисповедание, однако, не было свободным. Инославным и иноверцам строго запрещалось вести пропаганду и обращать православных в свою веру.

Явная дискриминация по религиозному признаку не имела под собой каких-то теорий религиозной исключительности или расового превосходства, а исходила, в большей, части из политических и экономических (фискальных) соображений, которые, как это ни парадоксально, могли обуславливать и прямой правовой запрет такой дискриминации. Так, в XVII-XVIII вв. российское правовое регулирование в отношении сибирских инородцев (основных поставщиков пушнины – главного предмета русского экспорта, т.е. валюты) было подчинено их всемерной защите и прямо запрещало дискриминацию.

Царские наказы воеводам предписывали относительно «...всяких государевых доходов» «*татар…*[6] *от обид и от насильства оберегати и к ясачным людям ласку и привет держати… ясаков лишних с ясачных людей не писати*...». В основе заботы о ясачных людях лежали не христианские добродетели и не теория естественных прав и прав человека, а нужды казны. Опасение снижения валютных поступлений определяло вектор нормативного регулирования. Царскими Указами 1635 и 1649 годов с сибирскими аборигенами запрещались любые земельные сделки, в судах они не только имели равные права с русскими, но даже пользовались привилегиями. На ясачных не могли обращаться иски выше определенной законом суммы, с них нельзя было брать долговые расписки, их нельзя было превращать в холопов и перевозить в Европейскую часть страны, нанимать на частную работу и т. д.

По мере расширения империи совокупность отношений с не православным населением требовала специфического правового режима. В XVIII-XIX вв. в России сформировался правовой режим религиозных объединений, которые, кроме РПЦ, были поделены на три части:

1. *терпимые признанные исповедания* – христианские конфессии (армяно-григориане, католики, лютеране)[7], а также нехристианские конфессии (мусульмане, иудаисты, буддисты и отдельные языческие направления). Среди неправославных христиан наиболее привилегированными были лютеране, среди нехристианских конфессий – мусульмане. Из иноверцев в наибольшей мере были ограничены в правах иудеи. Законодательство о них носило дискриминационный характер, ограничивая их в свободе передвижения и расселения по территории Российской империи, выборе занятий и в имущественных правах. В 1791-1917 в России существовала «Черта оседлости» – граница за пределами которой евреям запрещалось постоянное жительство. Исключение составляли купцы первой гильдии и ремесленники. В черту оседлости входили, в основном, западные губернии (современные Белоруссия, Украина и Польша), кроме Киева, Николаева, Ялты и Севастополя. Выезд из черты оседлости требовал специального разрешения. Правительство держало евреев «в сильном подозрении». Высочайшим повелением от 19 (30) июня 1825 г. «в виду занятия контрабандой, уклонение от податей и рекрутской повинности» жительство евреев было запрещено в пограничных местностях.

Александр I запретил расселение евреев на территориях государственных горнозаводских округов, так как евреи «вопреки государственным узаконениям стекались на горные заводы и занимались тайной скупкой драгоценных металлов, развращая тамошних жителей во вред казне и частных заводчиков». Николай I запретил «решительно и навсегда» переселение евреев в Сибирь, даже ссыльных, а также указал уменьшить число уже поселенных. Тем не менее, правительство было обеспокоено «непомерным умножением евреев» на окраинах империи, хотя до либеральных реформ Александра II им был закрыт доступ к государственным и местным должностям. Сделать первые шаги в решении «еврейского вопроса» правительство заставила первая мировая война, когда пришлось временно снять черту оседлости;

2. *терпимые, но непризнанные российским правом религиозные объединения* – старообрядцы, меннониты, баптисты, методисты, молокане и духоборы. Законодательство именовало их «раскольниками», не признавало их религиозные общества, не дозволяло им иметь свои духовные учреждения, а старообрядцам – также организовывать монашеские обители, совершать крестные ходы и процессии. Вплоть до 1905 г. в российском законодательстве и правоприменительной практике применялось обобщающее понятие *раскольники,* подразумевавшее как старообрядцев, так и всевозможных сектантов.

Начиная с либеральных реформ 1860-х годов, законодательно закрепленная дискриминация старообрядцев и нехристианских конфессий, подвергалась жесткой критике со стороны либеральных юристов (А.Д. Градовский, Г.П. Добротин А.Ф. Кистяковский и др.[8]). Даже основоположник русского церковного права Н. С. Суворов был сторонником церковного правопорядка без государственного принуждения. Церковное право он относил «к числу наук юридических, а не богословских»[9].

Действовавшее уголовное законодательство в отношении раскольников передовые юристы считали пережитком средневековой теократической государственной системы, которую необходимо было срочно привести в соответствие с требованиями времени, либеральных реформ Александра II и западноевропейским законодательством, основанном на принципах свободы совести и веротерпимости. Российские правоведы полагали, что «преступления против веры», имеющие исключительно духовный характер, могут подлежать лишь церковной юрисдикции и иметь следствием духовные наказания, но никак не уголовное преследование и дискриминацию.

РПЦ не спешила признавать свою дискриминационную политику. Лишь в 1971 г. Поместный Собор Московского патриархата признал насильственной церковную реформу середины XVII в. и осудил преследования староверов. В то же время, дискриминация не устранена и сегодня:

[6] Татары – совокупное наименование тюркоязычных народов Сибири в XVI-XIX вв.

[7] Принадлежность к данным конфессиям считалась терпимой только для определенных национальностей, для которых они были традиционными (армяне, поляки, финны, немцы и т. д.). Русские католики и протестанты считались вероотступниками.

[8] Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 3 т. СПб., 1875. Т. 1. С. 373-374; Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10. С. 101-113; Суворов Н. Курс канонического права: В 2 т. Ярославль, 1890. Т. 2. С. 489; и др.

[9] Суворов Н. С. Курс церковного права. Ярославль, 1898. С. 17.

РПЦ, не пользуясь старопечатными книгами, не передает их староверам. То же и со старообрядческими молитвенными домами;

3. *нетерпимые* и непризнанные религиозные группы – язычники, часть старообрядцев, адвентисты, пятидесятники, а также «вредные» и открыто «враждебные» секты – скопцы, хлысты. Их правовой статус был неопределенным, и они всячески притеснялись и запрещались.

Переломным моментом в обеспечении правовых гарантий религиозной свободы и устранения дискриминации стал Манифест 1905 г.[10], которым всем без исключения конфессиям (за исключением «изуверных сект») была дарована свобода вероисповедания.

Революция 1905 г. обнажила как давно и активно шедший процесс естественной секуляризации, так и глубокие противоречия в имперском религиозном праве. Обязательность посещений богослужений, выполнения основных таинств, стимулировала их растущую профанацию. В то же время РПЦ старалась замолчать вопрос о «непритворности членов православных общин». Искренне же верующие, даже объединившись в общины, не имели прав юридического лица и владения собственностью, что дискриминировало их по сравнению, например, с появившимися политическими партиями. Отход от религиозно канонизированных правовых норм наблюдался и в широком распространении со второй половины XIX века фактического (так называемого – гражданского) брака.

Правовое сознание русского человека раздваивалось, при этом религиозная его часть заметно уступала свои позиции. В начале XX века из епархий поступали отчеты о повсеместном, особенно среди мужского населения, упадке веры. В результате столыпинских реформ крестьянский быт быстро секуляризовался, авторитет священника падал[11]. Сами пастыри все меньше занимались поучением паствы, сводя свою службу к формальному требоисполнительству. «Истинных пастырей душ» становилось все меньше, росла группа «осуетившихся» клириков – ремесленников духовного звания, думающих лишь о себе. Заметным стала и группа беспринципных и безверных карьеристов, впоследствии активно сотрудничавших с советской властью. Все это позволяет говорить, что в России начала XX века проявлялась устойчивая тенденция отхода населения от веры, углублялся процесс естественной секуляризации. Право, усилиями либеральных юристов, старалось не отставать в регулировании фактически складывающихся отношений. Уже Первая Государственная Дума рассмотрела законопроект о свободе совести[12].

Решительную политику в сфере ликвидации дискриминации по религиозному признаку вело Временное правительство. «Исходя из незыблемого убеждения, что в свободной стране все граждане должны быть равны перед законом и что совесть народа не может мириться с ограничением прав граждан в зависимости от их веры»[13], оно существенно реформировало религиозное законодательство. Были изданы постановление «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений» от 20 марта 1917 г. и указ «О свободе совести» от 14 июля 1917 г. Провозглашалась веротерпимость, свобода деятельности религиозных объединений. Никто не мог быть ограничен в правах или преследуем за религиозные убеждения. Исследователи религиозного права называют это курсом «конфессионального безразличия»[14]. РПЦ потеряла первенствующее положение в государстве и монополию не только на веру, но и на религиозное воспитание. В то же время, многие по настоящему верующие православные увидели в новой государственной политике ограничение своих прав[15] и крушение устоев, что породило в народной среде апокалиптические настроения.

Секуляризационное правовое регулирование религиозных отношений в молодой российской демократии весной-осенью 1917 г. нельзя считать чем-то революционным. Новое право лишь регулировало давно постепенно складывавшиеся общественные отношения. Следующий шаг предприняла уже советская власть.

Декрет СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви»[16] провозгласил полное уничтожение дискриминации по религиозному признаку. Церковь была отделена от государства, запрещалось издавать законы или постановления, которые бы стесняли или ограничивали свободу совести, или устанавливали какие бы то ни было преимущества или привилегии на основании вероисповедной принадлежности граждан. Отменялись все виды «праволишений», связанных с исповеданием какой бы то ни было веры или неисповеданием никакой веры. Из всех официальных актов устранялось любое указание на религиозную принадлежность или непринадлежность гражданина. Примечательно, что под действие декрета попадала не только РПЦ, но и старообрядческая, католическая всех обрядов, армяно-грегорианская, протестантская церкви, а также и иные исповедания (иудейское, магометанское и др.) и «все иные частные религиозные общества, образовавшиеся для отправления какого-либо культа, как до, так и после издания декрета».

Казалось бы, что декрет, завершив процесс секуляризации права, гарантировал свободу граждан РСФСР от дискриминации по религиозному признаку. Исторический опыт показывает, что это не так. Декрет и последовавшее в его развитие законодательство, не ликвидировали дискриминацию, а перевели её в новую плоскость преследования верующих и сочувствующих, ограничения их прав. Перед верующими, при формальном равенстве, оказались закрыты многие пути в жизни.

В литературе длительное время преобладала позиция, согласно которой революционное законодательство, прежде всего упомянутый декрет СНК от 23 января 1918 г., освободило население от «религиозных пут». При этом, сам декрет как и последующая за ним правовая политика строились в русле программных установок партии большевиков и обеспечили подлинную свободу совести. С такой упрощенной трактовкой сегодня сложно согласиться. Советская власть не «даровала свободу» от господства культов, весь российский общественный и экономический уклад шел к этому. Реформирование церковного законодательства шло не путем «дарований»

[10] Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. Манифест об усовершенствовании государственного порядка// Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Отв. ред. О.И.Чистяков. М., Юридическая литература, 1994. С. 41.

[11] Барбин В.В., (2015), Конституционно-правовой режим ограничения прав и свобод человека и гражданина: понятие и нормативное закрепление. Пробелы в российском законодательстве, 4: 16-20.

[12] Одинцов М.И. Думский вызов: религиозные свободы и вероисповедные реформы в Российской империи (1900-февраль 1917 г.). М.: Изд-во «Древо Жизни», 2013. С. 84.

[13] Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. Пг., 1917. С.144.

[14] Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997. С. 142-143.

[15] Церковные ведомости. 1917. № 9-15. С. 64-66.

[16] СУ РСФСР. 1918. N 18. Ст. 263.

свыше, а на основе известного принципа: «права не дают, права – берут». Декрет СНК лишь объединил правовое оформление двух длительных эволюционных процессов: «естественной секуляризации» жизни и следующей за ней секуляризации права. Баланс регулирования, при котором выполнялись цели декрета – ликвидация дискриминации по религиозному признаку, соблюдался очень короткий промежуток времени. Конфликт советской власти с патриархом Тихоном и идеологическое противостояние, породили новую, масштабную форму дискриминации уже верующих. Эта новая форма была более опасна, так как в отличие от ранее действовавшего церковного законодательства, она не опиралась на нормы права. Формально, верующие никак не были ограничены в правах, но в действительности открытая принадлежность к религиозной общине и соблюдение обрядов (даже крещение ребенка) существенно ухудшали карьерные перспективы служащего, положение рабочего, были несовместимы с членством в партии и комсомоле, а иногда были и просто опасны. Таким образом, борьба с одной дискриминацией в итоге привела к другой, более опасной[17].

Таким образом, подводя итог исследования эволюции законодательства о свободе совести можно выделить следующие этапы:

1 этап – XVII-XVIII вв. – Установление правового регулирования в отношении сибирских инородцев, которое было подчинено их всемерной защите и прямо запрещало их дискриминацию.

2 этап – XVIII- 2 половина XIX вв. – Формирование правового режима религиозных объединений с реализацией русскими царями различных реформ в области дискриминации по национальному признаку.

3 этап – конец XIX – начало XX вв. – отход от религиозно канонизированных правовых норм.

4 этап – XX вв. – «Столыпинские реформы», результатом которых стала устойчивая тенденция отхода населения от веры и принятие Первой государственной думой «Закона о свободе совести». После революции 1917г. проводился процесс секуляризации права гарантировавший свободу гражданам от дискриминации по религиозному признаку и одновременно дискриминирующих верующих и граждан сочувствующих ограничению их прав.

5 этап – XXI вв. – Формирование норм закрепляющих равенства всех перед законом и судом, а так же реализация всех прав человека и гражданина с установлением запрета на любую форму дискриминации в различных отраслях права. Однако процесс не закончен, так как законодательство содержащее такие нормы разрозненно, а единый правовой акт, регулирующий взаимоотношения между гражданами России по противодействию дискриминации по расовым, национальным и религиозным признакам, до сих пор отсутствует, что является негативным правовым опытом для современной России.

Список литературы:

1. Барбин В.В., (2015), Конституционно-правовой режим ограничения прав и свобод человека и гражданина: понятие и нормативное закрепление. Пробелы в российском законодательстве, 4: 16-20.

2. Беляева О.В. Вопросы государственного устройства в Государственной Думе дореволюционной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2004.

3. Всеобщая декларация прав человека (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) от 10 декабря 1948 г., (ст. 2, ст. 7); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №532 (VI) от 4 февраля 1952 г. и др.

4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права: В 3 т. СПб., 1875. Т. 1.

5. Жинкин С.А., Пунченко С.И., (2015), Вопросы классификации видов эффективности норм права. Пробелы в российском законодательстве, 3: 38-40.

6. Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.

7. Кожевников С.Н., (2015), Теоретические аспекты и правовые подходы к определению законности. Пробелы в российском законодательстве, 4: 33-35.

8. Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. Манифест об усовершенствовании государственного порядка// Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Отв. ред. О.И. Чистяков. М., Юридическая литература, 1994.

9. Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997.

10. Одинцов М.И. Думский вызов: религиозные свободы и вероисповедные реформы в Российской империи (1900-февраль 1917 г.). М.: Изд-во «Древо Жизни», 2013.

11. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. Пг., 1917.

12. Свод законов Российской империи. Т.1. Ч.1. СПб., 1906.

13. СУ РСФСР. 1918. N 18.

14. Суворов Н. С. Курс церковного права. Ярославль, 1898.

15. Суворов Н. С. Курс канонического права: В 2 т. Ярославль, 1890.

16. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013)// Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3. 2013. N 52 (часть I).

17. Устав ООН, принятый в Сан-Франциско 26 июня 1945 г. (п. 3 ст. 1; п. ст. 13, ст. 55, ст.76).

18. Церковные ведомости. 1917. № 9-15.

[17] Жинкин С.А., Пунченко С.И., (2015), Вопросы классификации видов эффективности норм права. Пробелы в российском законодательстве, 3: 38-40.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью «Эволюция законодательного регулирования ограничений прав (дискриминации) по религиозному признаку в Российской империи в XIX-XX веке» Бутко А. В.

Представленная статья посвящена новому и актуальному направлению – исследованию правового развития законодательства в области противодействия дискриминации по религиозному признаку в историческом аспекте.

В статье обозначены наглядные примеры правоприменительной практики Российской империи по вопросам дискриминации религиозных конфессий и их верующих, сделаны выводы о преобладании экономико-политического фактора в правовом регулировании законодательства в области ограничений прав (дискриминации) по религиозному признаку.

В статье представлены различные точки зрения по вопросу дискриминации по религиозному признаку в различных исторических периодах. Похожие точки зрения сгруппированы на основе систематического подхода.

В качестве замечания можно отметить следующее – статья в большей мере носит политический характер с взглядами различных специалистов, хотя и не лишена правового анализа исследуемой проблемы, в целом высказанные замечания не снижают научной ценности представленной работы. Рекомендую данную статью к публикации.

Заведующий кафедрой
теории государства и права
Московского Гуманитарного Университета,
доцент, д-р юрид. наук

Пуздрач Юрий Владимирович

6.14. ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ МВД КАК ФАКТОР ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОРЯДКА

Потапов Вадим Вячеславович, аспирант

Место учебы: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Potapov_V @mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается уровень доверия российского населения к работе правоохранительных органов, а также степень удовлетворенности их деятельностью. Автором указываются причины снижения уровня доверия к органам МВД. В России социально-психологическое напряжение достаточно высоко, уровень риска велик, вследствие чего доверие населения к органам МВД выступает важным элементом государственной политики.

Ключевые слова: взаимодействие, доверие, мотив, население.

THE CREDIBILITY OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AS A FACTOR IN THE POLITICAL ORDER

Potapov V., postgraduate student

Study place: The Russian President Academy of National Economy and Public Administration

Potapov_V @mail.ru

Abstract: The article discusses the level of confidence in the Russian population in the work of law enforcement, and the degree of satisfaction with their work. The author of the reasons for reducing the level of confidence in the Ministry of Internal Affairs. The Russian social-psychological tension high enough level of risk is great, so that public confidence in the Ministry of Internal Affairs is an important element of state policy.

Keywords: teamwork, trust, the motive, the population.

Политический порядок рассматривается исследователями как комплекс условий, обеспечивающих целесообразность функционирования и развития политической системы, законности, безопасности [4]. Отсутствие политического порядка снижает уровень защищенности личности, девальвирует авторитет государства.

Как отмечает американский социолог Чарльз Тили, «доверие к представителям власти следует считать результатом таких взаимоотношений, когда граждане вверяют им те или иные ценности, не боясь при этом быть обманутыми» [7]. Доверие по отношению к конкретным людям возникает в том случае, если субъект уверен или хотя бы предполагает, что другой может разделять его ценности. Согласно мнению американского социолога Р. Хардина, «доверие является ожиданием того, что объект доверия соответствует интересам субъекта доверия» [6]. Французский социолог П. Дюмушель считает, что «доверие появляется только в ситуациях, где интересы агентов частично совпадают и частично расходятся одновременно»[5].

Доверие к органам МВД является результатом субъективно-объективного восприятия населением, результатом оценки их деятельности. Содержанием доверия является вера людей в способность органов МВД эффективно осуществлять возложенные на них функции. Основным мотивом доверия населения к органам МВД является положительное эмоциональное впечатление, характеризуемое убежденностью в высокой степени предсказуемости деятельности данного института государственной власти.

Доверие можно рассматривать как своего рода эмоциональный фон эффективного взаимодействия органов МВД и населения. Доверие к органам МВД представляет собой особое позитивное отношение индивидов и различных социальных групп, характеризуемое в эмоциональном и интеллектуальном аспекте убежденностью в высокой степени предсказуемости благоприятного поведения и действий с его стороны. Объективной предпосылкой оказания доверия населения органам МВД является удовлетворенность его деятельностью.

Доверие к органам МВД изначально связано со степенью удовлетворенности их деятельностью, с наличием определенных профессиональных и моральных качеств у служащих МВД. Востребованность тех или иных качеств органов МВД определяется параметрами проблемной ситуации (социальной, экономической, политической), уровнем ожиданий различных социальных групп.

Достижение благоприятного контекста взаимодействия органов внутренних дел и общественности во многом связано с уровнем позитивных отношений, одобрением, пониманием, доверием и поддержкой деятельности органов МВД.

В основе объективных факторов роста доверия к органам МВД лежит улучшение состояния криминогенной обстановки, результативность правоохранительной деятельности, обеспечение закрепленных в Конституции Российской Федерации норм [1].

По данным серии исследований Левада-Центра, проводившихся в 2014 г., лишь 25-30% россиян в той или иной форме доверяют полиции. Свыше 80% отмечают беззаконие с ее стороны, свыше 70% не считают себя защищенными от полицейского произвола, около 60% говорят о разложении этой системы.

Снижение уровня доверия к органам МВД формирует в обществе атмосферу страха, неуверенности в будущем, ощущение незащищенности. И наоборот, уважение и доверие к органам МВД граждан, является непременным условием эффективного государства, признаком социально-политического благополучия.

Уровень доверия населения к органам МВД можно рассматривать как своеобразный барометр эффективности функционирования органов и институтов госу-

дарства. Отсутствие доверия к полиции отрицательно сказывается на желании населения сотрудничать с ней. Тем самым затрудняет охрану общественного порядка, предотвращение и раскрытие преступлений.

Исследования, проведенные в США, ЕС и России показали, что отношение к органам МВД коррелирует со значительным набором субъективных и объективных факторов, связанных с эмоционально-чувственным и рациональным уровнем общественного сознания.

Полиция, воспринимаемая населением в качестве партнера и надежного защитника простых граждан в повседневной жизни, пользуется большим доверием, чем полиция, имеющая имидж карающей руки государства.

В ряде исследований отмечается влияние исторического наследия, которое досталось современной полиции, исторической памяти. В странах, где органы МВД были частью репрессивного аппарата против граждан, доверие им сегодня значительно ниже, чем в странах со значительной демократической историей. Плохо сочетающиеся прежние и современные задачи обеспечения законности и охраны правопорядка сказываются на доверии.

В то же время основной канал недоверие к органам МВД – это конкретная практика взаимодействия. Безразличие к своим обязанностям, некомпетентность, избыточное применение силы, неравного отношения к разным гражданам и т.п. – исходные причины недоверия.

Качество государственных институтов (открытость власти, ее способность поддерживать высококачественные общественные блага, подотчетность населению, торжество закона, масштаб коррупции и т.п.) оказывает прямое и косвенное влияние на отношение населения к полиции.

Трудно представить себе некоррумпированную и эффективную полицию в коррумпированном и неэффективном государстве. Все болезни государства – неэффективность, забюрократизованность, коррупция, возможность произвола по отношению к рядовым гражданам немедленно приписываются и органам МВД. Превращение органов МВД в послушный инструмент вертикали власти, непрозрачность и отчужденность от местного населения будут подрывать доверие и стимулировать негативное отношение.

Органы МВД, воспринимаемые населением как имеющие схожие ценности партнер, с большей вероятностью будет пользоваться доверием и получать положительные оценки деятельности.

Многочисленные исследования свидетельствуют, что уровень доверия населения к органам МВД находится в определенной зависимости от индивидуальных характеристик граждан, включающих как объективные (в т.ч. демографические), так и субъективные составляющие. Так, женщины, лица старших возрастов, имеющие семьи и детей, представители высокодоходных групп, а также более религиозные граждане обычно настроены в отношении органов МВД более позитивно, чем другие.

Женщины, при прочих равных – относятся к органам МВД более положительно, чем мужчины. Вероятность положительной установки у женщин выше, чем у мужчин на 5%. Положительная установка, оценка органов МВД имеет тенденцию возрастать с увеличением возраста респондента. Ее вероятность в старшей группе на 9% , в средней на 4% выше чем в младшей. Повышает положительную установку наличие семьи, детей.

Определенное влияние на уровень доверия к органам МВД оказывает и тип населенного пункта. В сельской местности уровень доверия несколько выше, чем в городах.

Большое влияние на уровень доверия, отношение к органам МВД оказывает положение гражданина на рынке труда. Безработные настроены более негативно, а неактивные – более позитивно, чем работающие. При этом вероятность негативной установки в первом случае ниже на 5%, а позитивной во втором случае выше на 2%.

У «здоровых и богатых» уровень оценки, доверия к органам МВД выше, чем у «бедных и больных». Так, «достаточный доход» повышает степень вероятности положительной установки на 6%, а здоровье (отсутствие хронических заболеваний) – на 3%.

Консервативно (традиционно) настроенные граждане оценивают более положительно деятельность органов МВД и следовательно уровень доверия у них выше. Эффект данного явления может достигать 7%.

Информированность (через СМИ или знакомых) о случаях нападения преступников, грабителей, хулиганов и т.п. увеличивает вероятность негативной оценки полиции на 7%, а уровень доверия к ней снижается на 0,3 пункта.

Если полицейский адекватно объясняет свои действия (действует «прозрачно» и находится в коммуникации с обществом), то, при прочих равных, вероятность положительной оценки возрастает на 73%, а уровень доверия прибавляет 1,26 пункта.

Рост правосознания на 1 пункт при 12 бальной шкале повышает вероятность положительной оценки на 2% и уровень доверия на 0,11 пункта. Переход от самого низкого уровня правосознания к самому высокому может сопровождаться ростом оценки на 24%, а уровня доверия на 1,4 пункта.

Если граждане считают действия полиции справедливыми (а это во многом отражает, как она действует), то вероятность положительной оценки возрастает на 37%, а доверие на 1,86 пункта.

Несколько слабее, но также очень значителен эффект «общих ценностей». Факт ценностной идентичности повышает вероятность положительной оценки на 21% и добавляет 1 пункт к индексу доверия.

Если справедливость открытость и ценностная близость полицейских значительно улучшает их имидж, то факт деятельности под давлением со стороны политиков и чиновников (в угоду чьим – то частным интересам) – ухудшает. Такое давление воспринимается как нарушение принципов справедливости, приверженность которым люди высоко ценят.

Удовлетворенность тем, как действуют политические институты, повышает вероятность одобрения деятельности полиции на 4-5%, а уровень доверия на 0,33 пункта.

Проведенный анализ показывает, что уровень доверия зависит не только от объективных характеристик безопасности и взаимодействия с полицией, но и от широкого социально-политического и ценностного контекста, в котором это взаимодействие происходит. Без доверия и сотрудничества со стороны граждан полиция во многих случаях оказывается бессильной и беспомощной в решении поставленных перед ней задач.

Одним из решающих факторов уровня доверия является качество государственных институтов [2]. В коррумпированной стране, в стране, где не уважается закон, где органы государственной власти забюрократизированы уровень доверия населения к органам МВД не может быть высоким. В этой связи межстрановые сравнения показывают, что среди стран Европы по уровню доверия к органам МВД последние места занимают Украина, Россия и Болгария.

Исследование показывает, что если граждане воспри-

нимают свою жизнь в негативных тонах, то это, безусловно, сказывается на оценке деятельности, уровне доверия органов МВД. Органы МВД, воспринимаемые гражданами в качестве надежных, профессиональных представителей интересов народа пользуются большим доверием и вызывают большее желание содействовать их деятельности и наоборот. Удовлетворенность тем, как действуют институты государственной власти, повышает вероятность положительной оценки, уровень доверия к органам МВД на 4-5%.

Таким образом, задача полного искоренения преступности недостижима, а попытки ее решения не только не дают позитивного результата, но и приводят к негативным последствиям в виде избыточного применения репрессивных мер. На наш взгляд, от такой постановки задачи следует отказаться в пользу более современных подходов, формулирующих в качестве основных задач правоохранительных органов минимизацию негативных последствий от преступности, а также создание и поддержание безопасной социально-психологической среды.

Профилактика преступлений и правонарушений и поддержание безопасной социальной среды должны стать одним из основных приоритетов в работе полиции. Именно такой подход будет соответствовать росту доверия населения органам МВД в современных условиях.

Список литературы:

1. Заболотная Г.М. Феномен доверия и его социальные функции // Вестник РУДН. 2003. № 4-5. С. 79-85.
2. Купрейченко А.Б. Психология доверия и недоверия. – М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 2008. 587 с.
3. Селигмен А. Проблема доверия / Перевод с англ. – М: Идея-Пресс, 2002. 254 с.
4. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004.
5. Dumouchel P. Trust as an action // Arch. Europial sociological. Cambridge, 2005. Vol. 46. № 3.
6. Hardin R. Trust and trustworthiness. New York: Russell Sage Foundation, 2002.
7. Tilli C. Trust and rule // Theory a. society. Dordrecht, 2004. № 33.

РЕЦЕНЗИЯ

Статья написана на актуальную тему, имеющую важное научное и практическое значение в современных условиях. В настоящее время модернизация системы МВД России существенно отстает от тех требований, которые предъявляются к ней в связи с общим изменением политической, экономической и социальной обстановкой в России. Характерным в ее деятельности по-прежнему в значительной степени является отсутствие должного внимания к правам и интересам рядовых граждан. Это связано, прежде всего, с тем, что подбор кадров в органы внутренних дел осуществляется до сих пор не на должном уровне. В этой связи логичным выглядит низкий уровень доверия населения к милиции.

Заслуживает положительной оценки вывод автора о том, профилактика преступлений и правонарушений и поддержание безопасной социальной среды должны стать одним из основных приоритетных направлений в работе полиции.

Содержание статьи логически взаимосвязано и подтверждено цитатами из различных источников. Статья выполнена на научном уровне, содержит выводы, представляющие практический интерес. Все вышеперечисленное позволяет рекомендовать ее к публикации в научном издании.

Доктор психологических наук, профессор
консультант Фонда развития науки
и поддержки молодых ученых

В.М. Герасимов

6.15. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И БЛАГОПОЛУЧИЕ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ: ПРОБЛЕМА КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА

Реутов Николай Владимирович, аспирант

Место учебы: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

akadem77@yandex.ru

Аннотация: статья посвящена анализу деятельности государства, направленной на поддержку пожилого населения, связанной с возможностями более активного использования потенциала пожилых людей. Автором рассматриваются действующие в России инструменты социальной политики государства по повышению благополучия пожилых людей. А также затрагиваются проблемы реформирования пенсионной системы, проводимые в настоящее время Российской Федерацией, обусловленные необходимостью ее адаптации к происходящим макроэкономическим и демографическим изменениям.

Ключевые слова: активное долголетие, государственная политика, достижение, здоровье, пенсионная система, продолжительность жизни, традиции

PUBLIC POLICY AND THE WELFARE OF THE ELDERLY: THE PROBLEM OF AN INTEGRATED APPROACH

Reutov Nikolay V., postgraduate student

Study place: The Russian President Academy of National Economy and Public Administration

akadem77@yandex.ru

Abstract: The article analyzes the activities of the state aimed at supporting the elderly population, coupled with the possibilities of a more active use of the potential of older people. The author considers the existing tools in Russian social policy to improve the well-being of the elderly. And also addresses the problems of reforming the pension system, the ongoing Russian Federation due to the need to adapt to the ongoing macroeconomic and demographic changes

Keywords: active longevity, public policy, achievement, health, pension system, longevity, traditions

В современных условиях негативные изменения физического, психического и духовного здоровья людей старших возрастов носят масштабный эпидемиологический характер. Ухудшение указанных показателей свидетельствует о необходимости усиления мер защиты пожилых со стороны государства и общества, пересмотра с учетом этого экономической и социальной политики.

В 2014 года Президент России поручил Правительству Российской Федерации разработать Стратегию действий в интересах граждан пожилого возраста с целью выявления дополнительных возможностей для активной и полноценной жизни после выхода на пенсию. Перед Российской Федерацией согласно программным документам развития страны стоит задача увеличения средней ожидаемой продолжительности жизни населения к 2018 году с 70,8 до 74 лет, а к 2020 году – до 75,7.

При разработке Стратегии действий в интересах граждан пожилого возраста исследователи предлагают учитывать следующее. В перечень приоритетных задач Стратегии должны входить рост уровня материального благосостояния пожилых людей на основе повышения уровня экономической активности (трудовой деятельности); создание адаптированной для пожилых людей инфраструктуры жизнедеятельности; укрепление здоровья, снижение заболеваемости и инвалидности пожилых людей; формирование мотивации к здоровому и активному образу жизни от младенчества до старости [4].

Стратегия должна явиться основой корректировки не только региональных целевых программ, но также утвержденных государственных программ Российской Федерации, причем не только социально ориентированных программ (развитие систем здравоохранения, образования, социальной поддержки, занятости и пр.), но также отраслевых (промышленность, транспорт, связь и др.) и региональных государственных программ Российской Федерации [4].

Необходимо создание системы мониторинга и оценки состояния граждан пожилого возраста (оценка состояния и рисков, обусловленных старением, оценка возможностей развития индивидуальных способностей, социального, в том числе трудового потенциала пожилых людей).

В настоящее время деятельность государства, направленная на поддержку пожилого населения, весьма разрознена. Во-первых, не разработана национальная стратегия по вопросам поддержки активного долголетия, отсутствует государственное ведомство, занимающееся делами пожилых людей. Забота о пожилых гражданах носит в основном пассивный характер, сосредоточена только на финансовой поддержке и медицинской помощи. В современных условиях не хватает комплексного подхода к решению проблемы старения населения, учета меняющихся потребностей пожилого населения и возможностей, связанных с этими изменениями [3].

Вместе с тем, как отмечают исследователи, в распоряжении государства есть обширный набор инструментов реализации политики занятости пожилого населения [2]:

- законодательство: антидискриминационные законы, законодательство о защите занятости, изменение параметров действующих пенсионных систем;
- финансовые инструменты: воздействие на поведение работников и/или работодателей посредством налогов, субсидий (например, государственное финансирование образовательных программ для пожилых);
- информационные кампании: изменение отношения общества (работодателей, коллег) к пожилым работникам, в том числе с помощью СМИ;
- возможность действовать в качестве крупнейшего работодателя: государство - пример отношения к пожилым работникам для других секторов экономики (отсутствие дискриминации при найме, продвижении, обучении, сокращении штатов).

Проблемы обеспечения достойной жизни пожилым людям, вопросы старения и долголетия не раз поднимались в Парламентской Ассамблее Совета Европы. В докладах отмечается, что существует настоятельная необходи-

мость изменить подход к процессу старения населения и внести соответствующие изменения в государственную политику, в том числе содействовать развитию добровольной работы представителей всех возрастных групп через укрепление солидарности поколений и путем устранения юридических и административных барьеров, препятствующих активному участию пожилых людей в жизни общества.

В России до настоящего времени отсутствует комплексный межведомственный подход к проблеме старения населения: обычно ее последствия сужаются до растущего дефицита трудоспособного населения и нагрузки на пенсионную систему.

Реформирование пенсионной системы, проводимое в настоящее время Российской Федерацией, обусловлено необходимостью ее адаптации к происходящим макроэкономическим и демографическим изменениям. Одной из ключевых государственных задач является обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в долгосрочной перспективе с учетом растущих демографических рисков. В целях решения задачи по развитию пенсионного страхования и обеспечению сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования в долгосрочной перспективе ведется работа по подготовке комплексных предложений по обеспечению сбалансированности пенсионной системы [2].

Комплекс проблем, хроническая невозможность их решения в рамках текущей модели функционирования ПФР как инвестиционного агента и пенсионной системы как института, социальная острота нерешенных задач, их масштаб актуализируют исследование возможностей модернизации пенсионной системы в настоящее время.

Причинами сложившейся ситуации, как отмечается в *Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года*, являются внешние по отношению к пенсионной системе макроэкономические и демографические факторы, проявляющиеся в следующем:

- изменении макроэкономических параметров – темпов роста и объемов валового внутреннего продукта, структуры занятости, показателей производительности труда, инфляции и размере заработной платы;
- большом объеме скрытой заработной платы;
наличии значительного количества рабочих мест, предусматривающих досрочное пенсионное обеспечение;
- увеличении продолжительности жизни;
высоком уровне смертности в трудоспособном возрасте.

Кроме того, в пенсионной системе сохраняются значительные внутренние негативные факторы:

- остается нерешенной проблема досрочных пенсий;
- не установлен сбалансированный тариф страховых взносов для самозанятых граждан;

действуют тарифы, не позволяющие в рамках сложившейся модели в полном объеме покрывать сформированные застрахованными лицами и гарантированные государством пенсионные обязательства перед гражданами.

«Россия тратит на индексацию пенсий ежегодно около 350 млрд рублей, что равняется половине затрат на высшее образование в стране» – такое мнение высказал глава Комитета гражданских инициатив, экс-глава Минфина РФ Алексей Кудрин на XIV общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах России: пространство выбора и выбор пространства». «Ежегодно увеличение финансирования за счет федерального бюджета этой проблемы равняется половине финансирования всего высшего образования страны. Это примерно 300-350 млрд рублей в год на дефицит пенсионной системы в силу изменения демографии и других причин, в том числе инфляции».

По оценкам научного сообщества, при сохранении текущей модели функционирования, ПФР потребуется увеличение трансферта из бюджета в размере 1% ВВП каждые пять лет. Темпы потребления средств пенсионной системой РФ рекордны: +3,8% ВВП за последнее десятилетие, в то время как среднее по миру значение составило +0,9% за 15 лет.

По мнению ряда исследователей, налицо запланированное ухудшение ситуации, причем метод решения проблем, предлагаемый правительством и администраторами пенсионной системы, носит краткосрочный (в категориях пенсионного обеспечения) характер [1].

На сегодняшний день Министерство финансов проводит разработки, согласно которым будут сокращаться расходы на пенсионное обеспечение граждан России:

- сокращение денежных выплат работающим пенсионерам;
- увеличение пенсионного возраста с 2016 года.

На сегодняшний день Министерство труда предлагает увеличение рабочего стажа для выхода на заслуженный отдых работникам образования, здравоохранения и творческим людям. Если сейчас для педагогов достаточно 25 лет стажа, а для врачей 20 – при работе на селе и 30 – при работе в городе, то с 2016 года ведомство считает возможным увеличение рабочего стажа на 3 месяца каждый год.

Реформа пенсионной системы входит в программу выхода из экономического кризиса, то есть преследует цель снижение расходов государства. Но увеличение пенсионного возраста – проблема чрезвычайно острая и может вызвать серьезное недовольство общественности. Уже не первый год Министерство труда выходит с данными инициативами, и всякий раз встречает сопротивление социального блока правительства.

Министр труда и социальной защиты Максим Топилин считает, что выигрыш от увеличения пенсионного возраста с 2016 года весьма сомнителен, поскольку непонятно смогут ли быть обеспечены трудоустройством россияне данной возрастной категории.

Список литературы:

1. Ахметов З.Э. К вопросу о перспективах развития пенсионной системы // Новые технологии. 2012. № 2.
2. Колосницына М.Г., Герасименко М.А. Экономическая активность в пожилом возрасте и политика государства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4.
3. Колосницына М.Г., Хоркина Н.А., Доржиев Х.Н. Факторы удовлетворенности жизнью в пожилом возрасте и политика государства // GSOM Emerging Markets Conference: Business and Government Perspectives. СПб., 2014.
4. Материалы международного социально-медицинского форума «Мир активного долголетия – 2014» // www.vernadsky.ru/news/news
5. Прокофьев Н.Н. Особенности преобразований российской пенсионной системы /Вестник международного института экономики и права. 2014. №2.

РЕЦЕНЗИЯ

Признание вклада пожилых людей, их права на активное участие в жизни общества - это не только ратификация и соблюдение международных конвенций и рекомендаций, запрещение всех форм дискриминации по возрасту в национальном законодательстве, но и переоценка устоявшихся ценностей и взглядов в обществе.

Рассмотрение автором проблемы реализации пожилыми людьми своих прав в пределах своих возможностей через призму государственной социальной политики в сфере повышения благополучия пожилых людей, делает статью Реутова Н.В. актуальной и востребованной.

Заслуживает положительной оценки вывод автора о том, что в России до настоящего времени отсутствует комплексный межведомственный подход к проблеме старения населения: обычно ее последствия сужаются до растущего дефицита трудоспособного населения и нагрузки на пенсионную систему.

Актуальность рассматриваемых проблем, концептуальный подход, научный стиль изложения материала позволяют рекомендовать статью к публикации в научном издании.

Доктор психологических наук, профессор
консультант Фонда развития науки
и поддержки молодых учены В.М. Герасимов

7. ФИЛОСОФИЯ И ЦЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

7.1. ФИЛОСОФИЯ ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ

Хмелевская Светлана Анатольевна, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры философии естественных факультетов философского факультета

Место работы: ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»

xmelevsk@mail.ru

Аннотация: в статье раскрываются философские основания пенсионного страхования. В частности, указываются онтологические основания данного феномена, следующие из необходимости формирования в обществе системы социальной защиты. Особое внимание в статье уделено аксиологическим основаниям пенсионного страхования, в частности, оно исходит из определенных представлений о социальной справедливости и гуманизме. Наконец, автор отводит в своей статье важное место институту пенсий, который раскрывается в разных ракурсах: как вознаграждение, пособие, отложенная часть заработной платы.

Ключевые слова: гуманизм; заработная плата; пенсионное страхование; пенсия; справедливость

PHILOSOPY OF PENSION INSURANCE

Khmelevskaya Svetlana A., doctor of philosophical sciences, professor, professor of department of philosophy of natural faculties of philosophical faculty

Place of employment: FSEI of HPE «Moscow State University named after M.V.Lomonosov»

xmelevsk@mail.ru

Abstract: in article reveals philosophical foundations of pension insurance. In particular, indicates ontological foundations of this phenomenon, arising from needing of formation in society a system of social protection. Special attention in article is paid to axiological bases of pension insurance, in particular, it comes from certain notions of social justice and humanism. Finally, author devotes in his article an important place by institute of pensions, which opens from different angles: as a reward, allowance, deferred portion of wage.

Keywords: humanism; justice; wage; pension; pension insurance.

Теория пенсионного страхования в отечественной науке еще только формируется, и можно констатировать, что в настоящее время этот процесс находится на стадии эмпирических обобщений. Вместе с тем настало время представить данную теорию на более развитом, сущностном уровне. Одним из первых шагов на пути к этому является философско-методологическое осмысление феномена «пенсионное страхование» и создание на базе этого концептуальных основ названной теории. Однако цели философского анализа пенсионного страхования несколько шире и включают в себя как разработку философских оснований теории пенсионного страхования, так и решение тех проблем в указанной области, которые выходят на философский уровень их изучения [21].

Теория пенсионного страхования формируется на стыке целого ряда дисциплин: экономической теории, права социального обеспечения, теории страхования, социологии и экономики труда, поэтому и философия пенсионного страхования может быть представлена как часть социальной философии, философии права, философии экономики. Задача философии пенсионного страхования – изучить смысл, основания, назначение и социальную сущность данного вида страхования, его общественную ценность.

Среди онтологических оснований пенсионного страхования можно выделить существование рисков, которые приводят к необходимости появления данного феномена в истории общественной жизни. Здесь мы используем философское понятие риска. Не вдаваясь в дискуссии по поводу разных его определений, отметим, что разделяем позицию тех авторов, которые определяют риск как возможность неблагоприятного события, вероятность потерь и т.п.

К числу имеющих место рисков относят риск материальной необеспеченности индивидов при наступлении старости, инвалидности, потере кормильца. Его относят к социальным рискам, источником которых является общество, он носит массовый социальный характер. Действительно, указанный риск имеет онтологические основания и связан с определенным устройством системы общественных отношений, при котором в большинстве случаев индивид получает материальное вознаграждение по результатам своей трудовой деятельности. Поэтому неспособность к ней в силу ряда причин приводит к наступлению состояния материальной необеспеченности. Наступление материальной необеспеченности при реализации указанного риска носит в целом массовый характер, что не исключает, что кого-то этот риск может коснуться в меньшей степени или не коснуться вообще (например, получение материального вознаграждения индивида связано не с его трудовой деятельностью, а с гражданско-правовыми отношениями собственности, обусловленными владением, пользованием, распоряжением имуществом).

В основе теории пенсионного страхования лежит целый ряд идей, а именно: связь между трудовой деятельностью и пенсионным обеспечением, социальное партнерство между трудом и капиталом, обеспечение со стороны государства права человека на жизнь и более того

– на уровень жизни не ниже прожиточного минимума при реализации различных социальных рисков данного вида страхования, личная ответственность за свое обеспечение – в случаях старости, инвалидности, а также обеспечение своих близких – в случае потери кормильца.

Общество всегда искало пути защиты от негативных последствий рисков. Экономический человек в понимании экономистов – рационально мыслящий, способный выбирать максимизурующие модели экономического поведения. Формирование пенсионного страхования наглядно демонстрирует модель такого поведения.

По мере развития общества менялись формы, способы защиты от рисков, в том числе социальных. Первоначально помощь тому, кто столкнулся с материальной необеспеченностью при наступлении старости, болезни, потере кормильца, рассматривалась как дело его семьи, милость того, кто эту помощь мог оказать. Она обычно касалась отдельных лиц, носила фрагментарный характер, официально не гарантировалась. Постепенно формируется система пенсионного страхования, которая уже гарантирует выплату пенсий при наступлении страховых событий (старости, инвалидности, потери кормильца). В дальнейшем в социальных государствах указанная система распространилась практически на все работающее население, то есть стало носить массовый характер [14; 15].

И здесь мы сталкиваемся с необходимостью установить аксиологические основания пенсионного страхования. С позиции философского анализа оно может быть рассмотрено как феномен, раскрывающий гуманистические начала конкретных государства и общества в целом, потому что пенсионное страхование применимо в отношении представителей конкретных социальных групп, индивидов, которые нуждаются в помощи и поддержке. Это те группы, которые в силу разных причин (болезнь, старость, потеря кормильца, многодетность и др.) оказались в ситуации, когда они не могут самостоятельно позаботиться о своем существовании.

В эпоху капиталистических общественных отношений выделяются две основные модели социальной защиты, которые, по сути, сохраняются и до настоящего времени.

Одна из них была разработана и внедрена О. фон Бисмарком в конце XIX века в Германии и получила название страховой формы защиты. Ее суть в создании системы обязательного страхования в целях защиты работников от социальных рисков: работодатели вместе с работниками отчисляли страховые взносы в страховые кассы, из которых и производились выплаты (в пределах накоплений) работнику при наступлении страховых случаев (болезнь, потеря работы, старость) или членам его семьи (в случае смерти работника). С одной стороны, подобная модель была выгодна государству постольку, поскольку последнее, таким образом, снимало с себя часть обязательств, связанных с социальной защитой работников. С другой стороны, работодатель разделял данную страховую нагрузку вместе с работником, что порождало заинтересованность последнего в развитии этой системы, его ответственность за свое пенсионное будущее. Рассматриваемая система носила обязательный характер. При этом не исключалось развитие дополнительных форм личного добровольного страхования работников. Задача обязательного страхования, следовательно, – сохранить, по возможности, прежний уровень жизни работника при наступлении трудных жизненных обстоятельств.

В период Второй мировой войны в Великобритании формируется вторая модель современной социальной защиты – модель У. Бевериджа. Ее суть в недопущении роста нищеты. Поэтому она гарантировала всем подданным минимум средств социальной поддержки на уровне физической выживаемости индивида при наступлении социальных рисков.

Принципиально новые моменты были внесены во взаимоотношения государства, гражданского общества и отдельного индивида в сферах социальной защиты, социального обеспечения, социального страхования в связи с реализацией концепции социального государства[1] (дефиниция которого впервые закреплена Конституцией Германии 1949 года[2]). Сегодня практически все экономически развитые страны, если и не декларируют себя социальными государствами, то де-юре (в том числе на уровне конституций) фиксируют его цели, задачи, признаки. Среди российских и зарубежных авторов нет единства мнений в объяснении причин становления социального государства. Вероятно, существовал целый спектр таких причин, как то: увеличение числа социальных рисков, логика развития демократического правового государства, борьба трудящихся за свои права, обнищание значительной части населения после Второй мировой войны и пр. [3]

Помимо, собственно, гуманистического начала пенсионного страхования следует выделить и такое его аксиологическое основание, как реализация принципа справедливости. В связи с этим следует поддержать идею Н.Н.Алексеева, который утверждал, что трудно вывести какую-то единую формулу справедливости, последняя «дается не отдельной дефиницией, а развернутым учением о системе ценностей в их иерархических отношениях» [1, с.121]. Справедливость воплощена в системе должного, которая, по сути, базируется на определенных ценностях. Справедливым, соответственно, будет то, что соответствует этому должному.

Наиболее распространен подход, который трактует справедливость как соразмерность. При этом всякое нарушение принципа справедливости в правовом «поле» предстает как дискриминация, которая может быть выражена, как в необоснованных различиях в системе прав и обязанностей, так и, наоборот, в неучете особенностей субъектов и применении по отношению к ним уравнительного подхода.

Особое значение данная проблема имеет в пенсионном страховании, как многогранном феномене, включающем экономическую, правовую, социальную составля-

[1] В иностранной литературе вместо термина «социальное государство» обычно употребляется дефиниция «государство всеобщего благоденствия» («welfarestat»).

[2] Хотя теория социального государства («welfarestat», или «государства всеобщего благоденствия») появилась раньше, а именно в общественно-политической мысли Германии в 1880-е годы (работы Л. Фон Штейна, Р. Фон Моля и др.) и получила закрепление в Веймарской конституции 1919 года, наделившей граждан социальными правами (на объединение в профсоюзы, защиту от безработицы, охрану здоровья и трудоспособности). Однако сам термин «социальное государство» впервые в мировой конституционной практике был закреплен статьями 20 и 28 Основного Закона ФРГ от 23.05.1949 [9].

[3] Это нашло отражение в международно-правовых актах и документах. Так, п.1 ст.25 «Всеобщей декларации прав человека» закреплено: «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам» [4].

ющие, который имеет непосредственное отношение к социальной справедливости, так как предназначен для выравнивания социального положения членов общества по отношению к другим его членам. Причем выравнивания на основе учета трудового вклада, уплаченных страховых взносов, меры нуждаемости и пр.

Наконец, пенсионное страхование выявляет и особые социально-философские основы существования обществ, где имеют место развитые системы такого страхования. Так, большинство современных моделей пенсионного страхования строятся как распределительные системы, которые, в свою очередь, базируются на принципе солидарности поколений: старшее поколение, платившее страховые взносы в пенсионную систему, уходит на пенсию, а младшее поколение начинает платить такие взносы, которые идут на выплату пенсий старшего поколения. Тем самым, формируется солидарность поколений в пенсионной системе.

Итак, пенсионное страхование строится на определенных философских основаниях онтологического, аксиологического и социального характера. Более того, оно опирается на разнообразные философские традиции при толковании таких философских категорий, используемых в пенсионном страховании, как справедливость, риск, солидарность, гуманизм и пр.

В свою очередь, философия пенсионного страхования неизбежно охватывает осмыслением его базовые социальные институты, например, такой институт, как пенсия.

Так, по критерию разных оснований назначения пенсии, последняя может быть рассмотрена как:

- вознаграждение (например, государственных гражданских служащих, военнослужащих и др.);
- выплата в системе социальной защиты (например, социальная пенсия);
- отложенная часть заработной платы в системе социально-трудовых отношений (например, страховая пенсия) или как отложенный доход в системе распределительных отношений (например, пенсия в системе личного пенсионного страхования).

Остановимся на трактовке пенсии как вознаграждения. Еще в античности государство выделяло тех, кто имел особые заслуги перед Отечеством, и награждало их в виде пенсии (как это было в Древней Греции) или предоставления земельного надела (как это было в Древнем Риме), что гарантировало им обеспечение в старости или в случае болезни. На ранних этапах формирования пенсионных систем пенсия рассматривалась как милость власть предержащих. Круг ее получателей был ограничен, а основания для назначения могли быть самые разные: начиная от заслуг перед Отечеством и завершая фаворитизмом. Возраст для назначения пенсии не имел принципиального значения.

Отметим, что впервые сам термин «пенсия» (от латинского «pension» – «выплата») появился в документах Парижской счетной палаты во второй половине XV века. Аналогично вплоть до последней трети XIX века трактовалась пенсия и в России. По сути, она представлялась как награда (милость) со стороны царской власти опять же по разным основаниям, но, как правило, за добросовестную службу военным и гражданским чиновникам в соответствии с Табелем о рангах.

С формальной точки зрения возникновение системы государственного пенсионного обеспечения России берет начало в допетровское время. Государство распространяло, в основном, натуральные формы такого обеспечения на военнослужащих и чиновничество. Наиболее распространенной формой выступало «поместное» обеспечение, выражаемое в представлении наделов служилым людям. Особое внимание уделялось раненым и увечным офицерам, а также их семьям.

При Петре I был издан Именной указ «Об осмотре в Военном Приказе престарелых, раненых и увечных офицеров и нижних чинов; о назначении одних для учения рекрут, а других в богадельни, и о пересмотре нищих в богадельнях ежемесячно» [12]. «Ежели кому по долговременных трудах воинских за чем в поле служить было невозможно, то каждый будет снабжен Его Царского Величества милостью, а без надлежащего призрения никто оставлен не будет. Також чтоб все, взирая и будучи в надежде на сию Его Царского Величества милость, ревнивее к службе поступали» [2, с.214].

Широкое распространение в России получила и так называемая система «кормлений», позволявшая высшему чиновничеству накопить денежные средства для безбедной старости.

В эпоху правления императрицы Елизаветы Петровны появилось Положение для чинов сухопутных войск, которым устанавливалось их право на пенсию. Императрица Екатерина II распространила право на пенсию по выслуге лет на «заслуженных солдат» и гражданских служащих [12]. А в Именном указе императора Николая I, данном Сенату в декабре 1827 года, об утверждении «Общего устава о пенсиях и единовременных пособиях», отмечалось, что пенсионные законы «каждому лицу, посвящавшему жизнь свою на пользу родине, дали надежду на то, что за Богом молитва, а за Царем служба не пропадет, и что человек служилый на старости лет без куска хлеба не останется» [7].

Право на пенсию приобреталось военными и гражданскими чинами беспорочной выслугой установленных сроков. В случае недобросовестной службы чиновник терял право на пенсию. Военные и гражданские чины, бывшие когда-либо под судом за совершение противозаконных деяний, лишались права на пенсию. Таким образом, первоначально государственные пенсии имели характер награды или привилегии, а человек, получающий такую пенсию, был отмечен особым расположением за заслуги. С развитием и совершенствованием системы государственной власти изменялось и назначение государственной пенсии, вместо оттенка избранности она постепенно приобретала ярко выраженный социальный характер.

В связи с этим следует отметить дискуссию, развернувшуюся в России в 1850-е годы по инициативе графа Д.Н. Блудова. Именно он отметил, что пенсия – милость, даруемая правительством, а не следствие из права на нее каждого служащего. Причем такой милостью должны быть облагодетельствованы только, действительно, в ней нуждающиеся [5, с.20]. Указанной позиции была противопоставлена иная, исходящая из того, что цель пенсии – возмещение трудам и успокоение ослабевшим силам, она должна гарантироваться и обеспечиваться государством. Тем не менее, и здесь пенсия понималась как вознаграждение при беспорочной длительной государственной службе. В дальнейшем подход к пенсии как вознаграждению сохранился в системе государственного пенсионного обеспечения государственных служащих. Причем в Советском государстве отсутствовало специальное пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих. Пенсии за выслугу лет предоставлялись только военнослужащим и близким к ним по статусу сотрудникам правоохранительных органов как категории государственных служащих в современном понимании.

В настоящее время пенсии, назначаемые государственным служащим, трактуются как компенсация утра-

ченного заработка (например, для федеральных государственных гражданских служащих) или как компенсация вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы (для военнослужащих) [19]. Тем не менее, пенсия как награда сохранилась, например, в корпоративном пенсионном страховании. В ряде корпораций для тех, кто имеет особые заслуги, назначается «наградная пенсия». Негосударственная наградная пенсия устанавливается за значительный вклад в развитие корпорации, за наличие, например, государственных наград, государственных премий и почетных званий и пр. Однако в любом случае она рассматривается как вознаграждение за особые заслуги.

Что касается пенсии, как элемента системы социальной защиты, обратим внимание на следующее. На любом этапе общественного развития в той или иной форме действует определенная система социальной защиты населения, которая выступает необходимым и существенным параметром устройства социума. Главная функция такой системы заключается в оказании помощи человеку, попавшему в трудное (прежде всего, материальное) положение, или в том, чтобы предупредить возможные трудности. Необходимость в создании системы социальной защиты объективна и, в принципе, не зависит от экономического и политического строя общества. Что же касается причин возникновения данных трудностей, возможностей их предупреждения или компенсации, то они, наоборот, находятся в прямой зависимости от экономического и политического строя государства.

Пенсия изначально нередко предназначалась тем, кто в силу разных жизненных обстоятельств находился на грани выживания. Так, при римском императоре Октавиане Августе были введены специальные должности чиновников, чьей задачей была организация общественных работ, а при императоре Клавдии – существовали чиновники, отвечающие за попечительство над сиротами. Нельзя не сказать и о такой форме социальной защиты в тот период, которая была непосредственно связана с общественными организациями (союзами). Здесь особо следует выделить так называемые «collegia funeratitium», главной целью которых являлось взаимное обеспечение своим членам достойного погребения[4]. Помимо этого данные коллегии материально поддерживали своих членов в случае болезни, увечья, выплачивали пособия семье умершего.

В период феодальных общественных отношений семья стала основной трудовой ячейкой общества, поэтому заботу о больных и престарелых членах семьи она брала на себя. Но и государство постепенно формирует систему социального обеспечения, вводя институт пенсий (первоначально для военнослужащих, гражданских и придворных чиновников), а также различные формы социальной поддержки беднейших слоев населения. Так, в Поучении Владимира Мономаха, обращенном к его детям, сказано: «Всего же более убогих не забывайте, но, насколько можете, по силам кормите и подавайте сироте и вдовицу оправдывайте сами, а не давайте сильным губить человека» [11, с.72]. Позднее дела общественного призрения были переданы под надзор духовенства, в связи с чем, например, в ст.91 Царского судебника 1550 года записано: «А попа, и дьякона, и черньца, и черницу, и старую вдовицу, которые питаются от церкви божией, ино их судити святителю или его судьям; а будет простой человек с церковным ино суд вопчей; а которая вдовица питается не от церкви божией, а жывет своим домом, ино то суд не святителской… А на монастырех жыти нищим, которые питаются от церкви божией милостынею» [18].

По мере укрепления российской государственности формируется система мер государственного призрения, то есть опеки и помощи, за счет казны и денежных средств церкви. Такие меры стали оказываться представителям уязвимых социальных групп с учетом адресности помощи на регулярной основе, что потребовало, в конечном итоге, постоянных расходов государства на финансирование вспомоществования и создания для этого специальных учреждений.

Система вспомоществования была направлена на борьбу с нищетой и голодом. Можно утверждать, что развитием такой системы двигала благотворительность, воспринятая в рамках духовных (религиозных, в первую очередь) традиций. Но, как справедливо отмечает, В.Д. Роик, «общественное призрение неимущих в Российской империи рассматривалось, прежде всего, в качестве системы мер, необходимых для обеспечения безопасности государства» [17, с.34].

Период развития капиталистических общественных отношений принес принципиально новые моменты в развитие системы социальной защиты. Прежде всего, это связано с тем, что зарождается, собственно, право на пенсионное обеспечение, которое находит законодательное закрепление. Увеличивается число работников, занятых в промышленном производстве, возникает постоянная угроза социальных рисков, ширится борьба трудящихся за свои права – все это заставляет государство и общество искать новые формы социальной защиты.

Если осмысливать в общефилософском плане данный вопрос, то в анализируемую эпоху выделяются две основные модели такой защиты. Одна из них – страховая модель социальной защиты. Ее суть в создании системы обязательного страхования в целях защиты работников от социальных рисков. Пенсия в этой модели может рассматриваться как страховое возмещение при наступлении рисков материальной необеспеченности при наступлении старости, инвалидности, потере кормильца. Во второй модели (рассмотренной выше модели У. Бевериджа) цель социальной защиты – борьба с нищетой. Поэтому пенсия здесь рассматривается как пособие, гарантированное государством на уровне прожиточного минимума. Аналогом такой пенсии в Российской Федерации может выступать социальная пенсия. Социальные пенсии базируются на безэквивалентности отношений между ее предоставителем – государством – и получателем (четко установленной законодательством категорией лиц), то есть наблюдается одностороннее движение финансовых средств из федерального бюджета (от государства) к получателю социальной пенсии.

Следует также отметить, что современные пред-

[4] Древнеримские источники I-IV веков свидетельствуют, что богатые люди того времени, заботясь о судьбе своего тела и тел своих ближних после смерти, приобретали за городом места для погребения, из которых постепенно образовывались семейные гробницы. Понятно, что бедняки, в силу своего имущественного статуса, не могли подражать богатым и поэтому для того, чтобы обеспечить себе места для погребения, вступали в «collegia funeratitium», члены которых за сравнительно небольшой ежемесячный взнос в пользу коллегии получали право на покупку погребального места. Посредством членских взносов в рамках коллегии образовывалась погребальная касса («aera»), из которой в случае смерти члена выдавалась сумма, необходимая для его погребения («funeratitium»). Таким образом, «collegia funeratitium» были основаны на принципе взаимопомощи составляющих их лиц.

ставления о пенсии в системе социальной защиты во многом базируются на принципах той или иной модели социального государства, в котором функционирует данная система: либеральной, исходящей из принципа личной ответственности каждого члена общества за свое пенсионное обеспечение (существует, например, в США); корпоративной, базирующейся на принципе корпоративной ответственности за пенсионное обеспечение работников корпорации (японская модель социального государства); патерналистская модель (государство берет бóльшую часть пенсионных обязательств). Что касается Российской Федерации, то ст.7 Конституции России закреплен социальный характер нашего государства. Кроме того, социальные обязательства Российской Федерации следуют и из ратификации ею Европейской социальной хартии [20][5]. В связи с характеристикой государства как социального, оно должно, с одной стороны, создать условия для того, чтобы гражданское общество и сами граждане могли активно участвовать в системе пенсионного обеспечения, а, с другой стороны, – оно должно брать на себя и исполнять пенсионные обязательства.

Итак, задача пенсии в системе социальной защиты – не допущение материальной необеспеченности населения страны при наступлении старости, инвалидности, потере кормильца. Отсюда, формирование в социальном государстве системы социальных стандартов, куда входит и выплата минимальной пенсии (например, на уровне прожиточного минимума пенсионера).

С наступлением эпохи капиталистических общественных отношений все нагляднее стала просматриваться взаимосвязь пенсии с системой трудовых отношений. И этому есть свои объяснения: развитие пенсионного страхования напрямую увязало пенсию со страховыми взносами, которые работник совместно с работодателем (или только работодатель) уплачивает в соответствующие фонды, из которых затем работнику выплачивается трудовая пенсия. В системе обязательного пенсионного страхования трудовые отношения порождают отношения по пенсионному страхованию.

Само понятие трудовой пенсии предполагало участие индивида в трудовых отношениях. Данная пенсия была призвана компенсировать утраченный заработок (компенсировать материальные потери) на как можно более высоком уровне при наступлении страховых случаев. Кроме того, уровень страховых выплат должен был не только обеспечить воспроизводство рабочей силы самого работника (необходимые жизненные средства), но и членов его семьи [16, с.80]. При этом на размер страховых выплат оказывают влияние трудовой стаж и размер номинальной начисленной заработной платы.

Чтобы понять социально-экономическую сущность трудовой пенсии, необходимо обратиться к раскрытию сущности самой заработной платы.

Отметим, что в экономической литературе (и не только в экономической) вопрос о социально-экономической сущности заработной платы находится на протяжении многих лет в центре научных дискуссий. Так, некоторые отечественные экономисты (Ю.П. Кокин, В.Д. Ракоти, П.Э. Шлендер, Р.А. Яковлев [13; 23; 24] и др.) исходят из того, что заработная плата – это форма реализации права собственности на принадлежащий работнику ресурс труда; стоимостным выражением заработной платы является цена предметов потребления, услуг и пр., которые обеспечивают воспроизводство рабочей силы, удовлетворяя физические и духовные потребности работника и членов его семьи. Другие авторы (А.Л. Жуков [6] и др.) полагают, что заработная плата и цена труда совпадают, при этом в соответствии с законами рыночной экономики заработная плата как цена труда формируется под воздействием, прежде всего, спроса и предложения на рынке труда. Есть и промежуточная позиция, представленная, в частности, в работах Н.А. Волгина [3, с.62-66], который считает, что в одних случаях заработная плата может выступать как цена рабочей силы, а в других – как цена труда. Его позицию поддерживают и другие авторы (заработная плата – рыночная цена рабочей силы или труда, которая включает эквивалент затрат на возмещение и развитие способности к труду [10]).

На наш взгляд, представляется более обоснованным подход, исходящий из того, что заработная плата – это цена товара, которым является рабочая сила, то есть денежное выражение его стоимости. Теоретически величина стоимости товара «рабочая сила» должна равняться величине заработной платы наемного работника. В эту стоимость включается совокупность жизненных средств и условий, необходимых для нормального жизнеобеспечения и развития работника и членов его семьи (продукты питания, одежда, обувь, жилье и пр. – то есть то, что составляет физический воспроизводственный минимум; получение образования самим работником, воспитание и обучение его детей и т.п. – то есть социальный воспроизводственный минимум; базовая ставка – обеспечение общественно признанного сложившегося уровня потребления данной профессиональной группы и пр.), которые воспроизводят необходимый уровень работоспособности работника, то есть обеспечивают надлежащее качество рабочей силы как товара. Для работодателя заработная плата входит в издержки производства, образуя вместе с другими затратами себестоимость производимой продукции. Затраты на рабочую силу в этой себестоимости именуются фондом заработной платы. На уровне макроэкономических показателей заработная плата представляет собой доход фактора труда. «Заработная плата формирует платежеспособный спрос работающих по найму на потребительские товары и услуги» [23, с.402]. Она во многом определяет социальное расслоение в обществе, формирует уровень социальной напряженности.

В условиях развития систем обязательного пенсионного страхования работодатель отчисляет в виде страхового взноса часть заработка работника на личный счет последнего в соответствующее кредитно-финансовое учреждение (или фонд), в котором происходит аккумуляция данных взносов в виде пенсионного капитала. В связи с этим фонд заработной платы фактически распадается на две части: одна его часть представляет собой денежные средства, непосредственно уплачиваемые работнику в виде начисленной заработной платы за определенный период времени, а другая – в виде страховых взносов накапливается на личном счете работника и затем выплачивается ему в виде пенсии.

Таким образом, пенсия в системе пенсионного страхования по своей социально-экономической сути – это отложенная часть заработной платы самого работника, которая представляет собой совокупность жизненных

[5] Российская Федерация приняла обязательства в отношении 19 статей из 31 статьи, в том числе шести статей из девяти обязательных. Из трех оставшихся обязательных статей (статьи 12, 13 и 19): ст.13 (право на социальную и медицинскую помощь) не ратифицирована, а ст.12 (право на социальное обеспечение) и ст.19 (право мигрантов и их семей на защиту и помощь) ратифицированы не в полном объеме.

средств, необходимых для нормального его жизнеобеспечения (и членов его семьи), после достижения им соответствующих условий, дающих ему право на пенсию, а сами страховые взносы – есть не что иное, как часть необходимого продукта, который в условиях социально-ориентированной рыночной экономики предстает как элемент издержек на рабочую силу.

Итак, современные пенсионные системы включают в себя вариативные по своей социально-экономической природе пенсии, которые и назначаются, и финансируются по-разному. Однако в целом их вариативность следует из породивших их социально-экономических отношений. Отсюда, их разная социально-экономическая сущность, целевая направленность.

Пенсионное страхование проявляется в разных ракурсах: оно включено в систему социальной защиты, пенсионного обеспечения (при его широкой трактовке), связано с социально-трудовыми, а также распределительными отношениями, пересекается по своей родовой сути со страхованием вообще, выступает как вид социального страхования (опять же при широкой трактовке последнего). Но главное – пенсионное страхование сформировалось к настоящему времени как социальный институт со своими специфическими признаками.

Сущностные особенности института пенсионного страхования следуют из того, что:

- во-первых, он проявляет себя в системе социально-трудовых отношений и связан с такими их феноменами, как заработная плата работника, его трудовой (страховой) стаж (например, в обязательном пенсионном страховании),
- во-вторых, в его основе страховые механизмы,
- в-третьих, он реализует право человека на достойное существование и связан с системой социальной защиты;
- в-четвертых, он может быть и проявлением распределительных отношений, когда речь идет о перераспределении прибыли в рамках корпоративных пенсионных систем (хотя такие системы могут финансироваться и за счет средств фонда оплаты труда) или о перераспределении личных доходов, часть которых может перенаправляться на личное пенсионное страхование.

Статья проверена программой «Анти-Плагиат»; оригинальность текста – 91%.

Список литературы:

1. Алексеев Н.Н. Основы философии права. – СПб.: Издательство «Лань», 1999. – 256 с.
2. Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права) /Составители: В.Ю.Кудейкин, А.Е.Савинкин. При участии А.К.Быкова, Ю.Т.Белова, И.В.Домнина. Редактор выпуска: А.Е.Савинкин //Российский военный сборник. Выпуск 10. – М.: Издательство Военного университета Минобороны России, 1996. – 410 с.
3. Волгин Н.А., Волгина О.Н. Оплата труда: японский опыт и российская практика. Учебное пособие. – М.: Издательство «Дашков и К°», 2004. – 508 с.
4. Всеобщая декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) //Российская газета (федеральный выпуск). – 05.04.1995, 10.12.1998; Консультант Плюс. – 01.12.2015.
5. Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России /Институт социально-экономических проблем народонаселения. – М.: Издательство «Академия», 2003. – 336 с.
6. Жуков А.Л. Регулирование заработной платы в соглашениях и коллективных договорах. – М.: Издательство «МиК», 2006. – 376 с.
7. Каменев А.И. За царем служба не пропадет? //Web-ресурс: http: //www.artofwar.ru/k/kamenew_anatolij_iwanowich (дата обращения: 01.12.2015).
8. Каминский П.Л., Павлюченко В.Г., Хмелевская С.А. Социальное страхование: теория и практика. Учебник для вузов. – М.: Издательство «ПЕР СЭ», 2003. – 268 с.
9. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие /Составитель: В.В.Маклаков. 2-е издание, исправленное и дополненное. – М.: Издательство «БЕК». – 584 с.
10. Поварич И.П., Бабин С.А., Бабина С.И. Разработка и реализация компенсационной политики организации (монография) //Международный журнал экспериментального образования. – 2011. – №9; Web-ресурс: www.rae.ru/meo/?section=content&op=show_article&article_id=2127 (дата обращения: 01.12.2015).
11. Повесть временных лет /Подготовка текста, перевод, статьи и комментарии Д.С.Лихачева; под редакцией В.П.Адриановой-Перетц. 2-е издание, исправленное и дополненное. – СПб.: Издание «Наука», 1999. – 668 с.
12. Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗ РИ). Собрание первое: с 1649 по 12 декабря 1825 года. В 48 томах. – СПб.: Типография 2-го Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том 4. №2249. Том 22. №15941.
13. Ракоти В.Д. Заработная плата и предпринимательский доход. – М.: Издательство «Финансы и статистика», 2001. – 224 с.
14. Римашевская Н.М. Человек и реформы: секреты выживания. – М.: Издательство Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, 2003. – 392 с.
15. Роик В.Д. Основы социального страхования. – М.: Издательство «Анкил», 2005. – 255 с.
16. Роик В.Д. Социальное страхование в меняющемся мире. Каким будет выбор России? – СПб.: Издательство «Питер», 2014. – 352 с.
17. Роик В.Д. Пенсионная система России: история, проблемы и пути совершенствования. – М. Издательство «МиК», 2007. – 480 с.
18. Судебники XV-XVI вв. /Под общей редакцией Б.Д.Грекова и др. – М.-Л.: Издательство АН СССР, 1952. – 640 с.
19. Федеральный закон Российской Федерации от 15.12.2001 №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (действующая редакция) //Консультант Плюс. – 01.12.2014.
20. Федеральный закон Российской Федерации от 03.06.2009 №101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» (действующая редакция) //Консультант Плюс. – 01.12.2014.
21. Хмелевская С.А. Философско-методологические основы теории социального страхования //Социально-политические науки. – 2013. – №4. – С.5-8.
22. Юдин В.П. Социальная защита: понятие, сущность, границы. Учебно-методическое пособие. – Казань: Издание Казанского государственного технологического университета, 1995. – 121 с.
23. Экономика труда /Под редакцией Ю.П.Кокина, П.Э.Шлендера. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Издательство «Магистр», 2010. – 686 с.
24. Яковлев Р.А. Оплата труда в организации. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Издательство Московского центра финансово-экономического развития, 2005 – 446 с.

Reference list:

1. Alekseev N.N. Fundamentals of philosophy of law. – St. Petersburg: Publishing house «Lan», 1999. – 256 p.
2. Military legislation of Russian empire (Code of Russian military law) /Compilers: V.Y.Kudeykin, A.E.Savinkin. With participation of A.K.Bykov, Y.T.Belov, I.V.Domnin. Editor of issue: A.E.Savinkin //Russian military digest. Issue 10. – M.: Publishing house of Military university of Ministry of defence of Russian Federation, 1996. – 410 p.

3. Volgin N.A., Volgina O.N. Payment of labour: Japanese experience and Russian practice. Tutorial. – M.: Publishing house «Dashkov and C°», 2004. – 508 p.
4. Universal Declaration of Human Rights (adopted by UN General Assembly from 10.12.1948) //Rossiyskaya gazeta (federal issue). – 05.04.1995, 10.12.1998; Consultant Plus. – 01.12.2015.
5. Degtyarev G.P. Pension reforms in Russia /Institute of social-economical problems of population. – M.: Publishing house «Academy», 2003. – 336 p.
6. Zhukov A.L. Regulation of wages in agreements and collective-bargaining contracts. – M.: Publishing house «MiC», 2006. – 376 p.
7. Kamenev A.I. For king service isn't lost? //Web-resource: http: //www.artofwar.ru/k/kamenew_anatolij_iwanowich (date of application: 01.12.2015).
8. Kaminsky P.L., Pavlyuchenko V.G., Khmelevskaya S.A. Social insurance: theory and practice. Textbook for high schools. – M.: Publishing house «PER SE», 2003. – 268 p.
9. Constitutions of foreign countries: Tutorial /Compiler V.V.Maklakov. 2nd edition, revised and enlarged. – M.: Publishing house «BECK». – 584 p.
10. Povarich I.P., Babin S.A., Babina S.I. Design and realization of compensational policy of organization (monograph) //International journal of experimental education. – 2011. – №9; Web-resource: www.rae.ru/meo/?section=content&op=show_article&article_id=2127 (date of application: 01.12.2015).
11. Tale of temporary years /Preparation of text, translation and commentary: D.S.Likhachev; edited by V.P.Adrianova-Peretz. 2nd edition, revised and enlarged. – St. Petersburg: Publishing house «Science», 1999. – 668 p.
12. Complete Collection of Laws of Russian Empire (CCL RE). Collection one: from 1649 to December 12, 1825. Into 48 volumes. – St. Petersburg: Printing house of 2nd Division of His Imperial Majesty's Office, 1830. Volume 4. №2249. Volume 22. №15941.
13. Rakoti V.D. Salary and entrepreneurial income. – M.: Publishing house «Finance and statistics», 2001. – 224 p.
14. Rimashevskaya N.M. Man and reforms: secrets of survival. – M.: Publishing house of Institute of social-economical problems of population of RAS, 2003. – 392 p.
15. Roik V.D. Fundamentals of social insurance. – M.: Publishing house «Ankil», 2005. – 255 p.
16. Roik V.D. Social insurance in a changing world. What will Russia's choice? – St. Petersburg: Publishing house «Peter», 2014. – 352 p.
17. Roik V.D. Pension system of Russia: history, problems and ways of improvement. – M.: Publishing house «MiC», 2007. – 480 p.
18. Bodies of proceedings of XV-XVI centuries. Under general editorship B.D.Grekov and others. – M.-L.: Publishing house of AS of USSR, 1952. – 640 p.
19. Federal law of Russian Federation from 15.12.2001 №166-FL «About state pension providing in Russian federation» (current edition) //Consultant Plus. – 01.12.2014.
20. Federal law of Russian Federation from 03.06.2009 №101-FL « About ratification of European Social Charter (revised) on May 3, 1996» (current edition) //Consultant Plus. – 01.12.2014.
21. Khmelevskaya S.A. Philosophical-methodological foundations of theory of social insurance //Socio-political sciences. – 2013. – №4. – P.5-8.
22. Yudin V.P. Social protection: concept, essence, borders. Educational-methodical manuals. – Kazan: Publication of Kazan state technological university, 1995. – 121 p.
23. Economics of labour /Edited Y.P.Kokin, P.E.Shlender. 2nd edition, revised and enlarged. – M.: Publishing house «Master», 2010. – 686 p.
24. Yakovlev R.A. Payment of labour in organization. 2nd edition, revised and enlarged. – M.: Publishing house of Moscow centre of financial-economical development, 2005 – 446 p.

8. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ

8.1. ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ РАБОТНИКОВ

Буянова Марина Олеговна, д-р юрид. наук, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения

Место работы: Национальный исследовательский университет « Высшая школа экономики»

Аннотация: статья посвящена проблемам отраслевой принадлежности дисциплинарной ответственности государственных служащих, судей и прокурорских работников. Анализируя научные источники и законодательство, автор продолжает научную дискуссию по этим вопросам и делает собственные выводы.

Ключевые слова: дисциплина труда, дисциплинарный проступок, государственные служащие, судьи, прокурорские работники, административное право, трудовое право

PROBLEMS INDUSTRY BY THE DISCIPLINARY LIABILITY OF CERTAIN CATEGORIES OF WORKERS

Buyanova Marina O., Dr. Jurid. Sciences, Professor

Place of employment: National research University "Higher school of Economics"

Abstract: the article is devoted to the problems of industry sector disciplinary responsibility of civil servants, judges and prosecutors. Analyzing scientific sources and legislation, the author continues the scientific discussion on these issues and make his own conclusions

Keywords: labor discipline, disciplinary offense, civil servants, judges, prosecutors, administrative law, labor law

Дисциплинарная ответственность может наступить при совершении дисциплинарного проступка различных категорий работников. Между тем, отраслевая принадлежность такой ответственности может быть различной. Так, при совершении дисциплинарного проступка военнослужащим или полицейским, ответственность наступит в соответствии с нормами административного права. При совершении такого проступка учителем или строителем, ответственность наступит по нормам трудового права. Однако существуют такие категории работников, отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности которых является спорной.

Так, в отношении отраслевой принадлежности норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих в юридической литературе на сегодняшний день существует три подхода.

Одни авторы полагают, что указанные нормы относятся к сфере трудового права, указывая, что хотя «труд госслужащих обладает несомненной спецификой и потому нуждается в специальных нормах права.... это обстоятельство отнюдь не лишает госслужбу признаков наемного труда, который осуществляется в России, как правило, под патронажем трудового права»[1]. Л.А. Чиканова обосновывает эту позицию тем, что «Отношения государственных гражданских служащих, возникающие в связи с поступлением на государственную службу, ее исполнением и прекращением, – это не что иное, как трудовые отношения. Такой подход соответствует ст. 11 ТК РФ[2], предусматривающей, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, в том числе государственных служащих, устанавливаются ТК РФ и иными федеральными законами»[3].

Другие авторы полагают, что вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих должны входить в компетенцию административного права. Так, по мнению С.Е. Чаннова, «дисциплинарная ответственность государственных служащих (в отличие от дисциплинарной ответственности муниципальных служащих, которая наступает по нормам трудового законодательства) регулируется преимущественно административным законодательством и носит специальный характер»[4]. Отстаивая данную точку зрения, М.Б. Добробаба пишет: «Выделение нами дисциплинарной ответственности государственных служащих в рамках административной ответственности обусловлено тем, что в настоящее время государственная служба – институт административного права, а государственный служащий – субъект административного права, реализующий функции государства, что предопределяет его публично-правовой

[1] Иванов С.А., Иванкина Т.В., Куренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист.2004. № 6. С. 10.

[2] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

[3] Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 34.

[4] Чаннов С.Е. Публичная дисциплинарная ответственность государственных служащих: проблемы построения модели // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 2. С. 40; Он же. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. М., 2009. С. 169.

статус»[5]. По мнению Ю.Б. Носовой, дисциплинарная ответственность гражданских служащих «имеет административно-отраслевую принадлежность»[6]. и А.А. Гришковец[7].

Некоторые авторы, принимая во внимание аргументацию обеих сторон отмеченной дискуссии, полагают, что правовая природа норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих носит двойственный, административно-правой и трудо-правовой характер, что имеет место двойная отраслевая принадлежность этих норм[8].

Если рассматривать данную проблему с позиций возникновения, становления и развития норм о специальной дисциплинарной ответственности, то можно увидеть, что первоначально указанные нормы возникли и функционировали в рамках трудового законодательства. Так, например, действовавший до 1946 г. Декрет СНК РСФСР от 28.08.1926 «О трудовой дисциплине государственных служащих», принимая меры по укреплению дисциплины среди государственных служащих, ссылался на КЗоТ РСФСР. Можно также заметить, что основополагающий нормативный правовой акт в области дисциплинарной ответственности, закрепивший самостоятельность дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности – Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13.10.1929 «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» – было помещено в т. 2 Свода законов СССР, в котором содержатся акты трудового законодательства. Кроме того, сама ответственность в порядке подчиненности распространялась не только на государственных служащих.

Однако уже на начальном этапе формирования законодательства о дисциплинарной ответственности госслужащих намечается его дрейф в сторону административного права. Так, например, один из первых декретов Советской власти, направленный на регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих – Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 26.04.1920 – в своем названии указывал на административные взыскания (хотя в тексте их не упоминал). Характерно, что согласно данному Декрету основанием для наложения дисциплинарного взыскания являлось нарушение служебной дисциплины, а не трудовой, дисциплины. Аналогичную терминологию использовал Декрет ВЦИК от 27.01.1921 «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях». Положения Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1932 «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» показывают, что законодатель трактовал служебные проступки и упущения, служащие основанием дисциплинарной ответственности должностных лиц государственных учреждений, шире, чем нарушения трудовой дисциплины. Это говорит о том, что отношения в сфере служебной дисциплины и дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности стали выходить за пределы отношений по поводу дисциплины труда, т.е. за пределы действия норм трудового права.

Процесс отпочкования норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих от норм трудового права усилился с принятием

Указов Президента РФ: от 07.08.1992 № 828 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности глав администраций»[9], от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»[10] и Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[11]. Последний установил, что нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом (ст. 73 Федерального закона). При этом в самом законе указывается только, что служащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с федеральными законами (п. 3 ст. 15 Федерального закона).

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время процесс перехода норм о дисциплинарной ответственности государственных служащих в систему административного права не завершен. Правовую природу указанных норм составляет административно-правовая и трудоправовая составляющие при преобладании первой.

В отношении норм о дисциплинарной ответственности судей, прокурорских работников и следователей также наблюдается весьма спорная ситуация. Группа норм о дисциплинарной ответственности судей уже изначально была закреплена не в рамках трудового законодательства, а в рамках законодательства о судоустройстве (см. указанные выше Положение о судоустройстве РСФСР 1922 г.). И в дальнейшем эта практика не изменилась. Однако при этом сам законодатель рассматривал нормы о дисциплинарной ответственности судей как входящие в систему трудового права, о чем свидетельствует тот факт, что они отдельно включены в т. 2 Свода законов СССР, в который включены законодательные акты, регулирующие трудовые отношения. Не случайно С.Н. Еремина, анализируя отраслевую принадлежность дисциплинарной ответственности судей, приходит к выводу, что «правовые нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность судей, находятся в сфере действия трудового права. Причем дисциплинарная ответственность судей имеет все признаки принадлежности к специальной трудоправовой дисциплинарной ответственности, которая применяется в тех случаях, когда не может применяться общая дисциплинарная

[5] Добробаба М.Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 18.

[6] Носова, Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 13.

[7] См.: Гришковец А.А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С.11- 24.

[8] См.: Джиоев С.Х. Правовое регулирование трудовых отношений федеральных государственных служащих. Дисс… канд. юрид. наук. М., 1997. С. 56; Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 4. С. 77.

[9] Соб. актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 7. Ст. 385.

[10] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.12.1993. № 52. Ст. 5073.

[11] Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

ответственность»[12]. Однако тезис, что правовые нормы о дисциплинарной ответственности судей находятся в сфере действия трудового права, не исключает одновременной принадлежности указанных норм судоустройству. Д.Н. Бахрах, например, замечает: «Что касается дисциплинарной ответственности, то она регулируется трудовым, административным, уголовно-исполнительным, а также судоустройственным правом (дисциплинарная ответственность судей)»[13].

В подтверждение своей позиции С.Н. Еремина ссылается на положения ст. 22 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»[14], согласно которой законодательство о труде распространяется на судей в части, не урегулированной указанным законом. Представляется, что эта ссылка не вполне обоснована. Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» рассматривает судью как носителя судебной власти и закрепляет его независимость и подчинение только Конституции РФ (п. 4 ст. 1 Закона[15]). При этом следует подчеркнуть, что трудовое законодательство, согласно ст.22 данного Закона, распространяется на судей лишь в части, не урегулированной настоящим Законом. Однако вопросы о дисциплинарной ответственности судей Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» урегулированы: соответствующие были введены в 2001 г.[16] Тем самым законодатель вывел нормы, регулирующие дисциплинарную ответственность судей, из области трудового законодательства, переместив их в законодательство о судоустройстве.

Таким образом, можно заключить, что правовая природа норм о дисциплинарной ответственности судей с момента своего возникновения в 1922 г. и до 2001 г. носила комплексный характер, принадлежа одновременно трудовому праву и судоустройству. В 2001 г. в связи с полным перемещением указанных норм в законодательство о судоустройстве, они утрачивают трудоправовой компонент своей правовой природы. В настоящее время отношения по поводу дисциплинарной ответственности судей находятся полностью в сфере действия законодательства о судоустройстве.

Работники прокуратуры, включая следователей[17], первоначально подлежали дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности. В последующем, начиная с 1955, когда было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР, нормы о дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей стали включат в законодательные акты о прокурорском надзоре. Следует отметить, что согласно действовавшим нормативным правовым актам указанные работники могли быть привлечены к дисциплинарной ответственности за проступки, совершенные не только на службе, но и во внеслужебное время, вне связи с исполнением служебных обязанностей (см., например, п. 11 Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР 1964 г.). Действующее законодательство сохранило такой подход к основаниям привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности. Так, согласно п. 1 ст. 41.7 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[18] прокурорский работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника.

Это говорит о том, что отношения по поводу дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей выходят за рамки трудоправовых. В то же время, как и в случае с дисциплинарной ответственности судей, нормы союзных законодательных актов, регулирующие дисциплинарную ответственность прокуроров и следователей включили в т. 2 Свода законов СССР, а аналогичные нормы республиканских актов – в т. 2 Свода законов РСФСР. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 40 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», трудовые отношения работников органов и организаций прокуратуры регулируются законодательством о труде и законодательством о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Тем самым законодатель относит нормы о дисциплинарной ответственности работников прокуратуры к трудовому законодательству, административному законодательству и законодательству прокурорскому надзору.

Изложенное, на наш взгляд, свидетельствует о том, что отраслевая принадлежность норм о дисциплинарной ответственности прокурорских работников носит комплексный характер. Нормы о дисциплинарной ответственности прокурорских работников принадлежат трудовому, административному законодательству и законодательству о прокурорском надзоре (поскольку следствие выведено из системы прокуратуры, следователи рассматриваются как самостоятельная категория государственных служащих. Соответственно, дисциплинарная ответственность следователей является разновидностью дисциплинарной ответственности государственных служащих).

После распада СССР советские нормативные правовые акты продолжали действовать на территории России в части, не противоречащей российскому законодательству, что было закреплено в принятой в

[12] Еремина С.Н. К вопросу отраслевой принадлежности дисциплинарной ответственности судей (трудоправовой аспект) // Административное право. 2011. № 2. С. 72.

[13] Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 2.

[14] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

[15] В ред. Федерального закона от 21.06.1995 № 91-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2399.

[16] Федеральный закон от 15.12.2001 № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.

[17] В настоящее время Следственный комитет выделен из системы прокуратуры и является самостоятельным федеральным органом (см. Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 4. Ст. 572).

[18] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (п. 1 ст. 41.7 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» изложен в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 233-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4234).

1993 г. Конституции Российской Федерации[19] (п. 2 раздела второго Конституции РФ). Действовавшие на момент распада СССР нормативные правовые акты, регулирующие специальную дисциплинарную ответственность, сохранили свою силу и по мере изменения условий жизни общества и трудовой деятельности заменялись новыми.

Положение о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР 1989 г. было отменено в 1999 г. Федеральным конституционным законом от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»[20], а в начале 2000 г. утратило силу Положение о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов РСФСР 1990 г.[21] Статья о дисциплинарной ответственности судей была внесена в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в 2001 г.[22] (о чем говорилось выше)

Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР 1984 г. утратило силу в 1999 г., когда Федерального закон «О прокуратуре Российской Федерации» был дополнен нормами, закрепившими основания и меры дисциплинарного взыскания к прокурорским работникам, порядок их привлечения к дисциплинарной ответственности и т.п.[23]

Список литературы:

1. Филатова Т.В. К вопросу о морально-этических основах функционирования судебной власти в Росийской Федерации// Социально-политические науки 2013г. №1
2. Алхазов И.А. Государственная дисциплина: понятие, признаки, средства регионального рынка труда// Бизнас в законе 2013г. №2
3. Калинкин Ю.А. Административная и дисциплинарная ответственность судей: из опыта прощлого//Пробелы в российском законодательстве 2009г. №1

[19] Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993 г. № 237.
[20] Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.
[21] Федеральный закон от 02.01.2000 № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 158.
[22] Федеральный закон от 15.12.2001 № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.
[23] Федеральный закон от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

8.2. К ВОПРОСУ ОПТИМИЗАЦИИ ВОСПРОИЗВОДСТВА НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА

Игебаева Фания Абдулхаковна, кандидат философских наук, доцент, преподаватель Социологии и политологии, Деловых коммуникаций

Место работы: Башкирский государственный аграрный университет

igebaeva.fania @ yandex.ru

Аннотация: В статье обоснована необходимость проведения государством эффективной демографической политики в стране на основе изучения особенностей современной демографической ситуации, ее тенденций и последствий, формулирования системы научно обоснованных рекомендаций по управлению развитием населения. Показана важность разработки специальных социальных программ, направленных на оптимизацию воспроизводства населения и регулирование брачно-семейных отношений.

Ключевые слова: социальная политика, воспроизводство населения, целевые программы, брачно-семейные отношения, рождаемость.

OPTIMIZING THE REPRODUCTION OF THE POPULATION OF THE CITY

Igebaeva Fania A., candidate of philosophical sciences, Associate Professor, teacher

Place of employment: Bashkir State Agrarian University

igebaeva.fania @ yandex.ru

Abstract: The article substantiates the need for effective State demographic policy of the country on the basis of studying the characteristics of the present demographic situation, its trends and implications, formulation of evidence-based recommendations Management development of the population. The importance of the development of specific social programs aimed at optimizing the reproduction of the population and the regulation of marriage and family relations.

Keywords: social policy, reproduction of the population, targeted programs, marriage and family relations, the birth rate.

Население как основная производительная сила общества представляет собой условие экономического и социального развития, а его ресурсный потенциал имеет как количественные, так и качественные характеристики. Нам представляется, что сегодняшняя социальная политика, нацеливает на повышение значимости демографического фактора в развитии города, а это предполагает выход на проблемы качества населения.

Следовательно, задачи, стоящие перед социологией и демографией, еще более усложняются. Необходимо не только детально изучить механизмы взаимосвязи экономического, социального и демографического развития, особенности современной демографической ситуации, ее тенденции и последствия, но и сформулировать систему научно обоснованных рекомендаций по управлению развитием населения, семьи. Реализация этих задач возможна при помощи целевых комплексных программ, в рамках которых должны содержаться долгосрочные прогнозы демографического развития города, республики, страны.

К настоящему времени разработаны десятки программ: региональные, экологические, научные. Вместе с тем одной из главных задач управления социальными процессами в обществе должна стать, по-нашему мнению, разработка специальных социальных программ, направленных на оптимизацию воспроизводства населения и совершенствование брачно-семейных отношений на уровне города. Население города, представляя собой специфическую его подсистему, функционирует и развивается в системе экономических и социальных отношений, характер которых определяется всем социально-экономическим укладом общества.

Следует также учесть, что если демографическая политика в стране направлена главным образом на решение таких задач, как оптимизация процесса естественного воспроизводства, выравнивание уровней социального развития и регулирование межрегиональной миграции, то на уровне города, наряду с этими задачами, могут быть и специфические. К примеру, для одного города – это ликвидация перекосов в демографической структуре населения, для другого – сдерживание или усиление межгородской миграции, снижение детской смертности и т.д. [1, с.153].

По-нашему мнению, целенаправленное, планомерное воздействие на развитие населения в нужном направлении можно осуществлять двумя путями: через изменение общественных отношений и через изменение условий материальной и социальной среды конкретного городского поселения. Поэтому, если мы поставили в качестве главной цели демографической политики в стране управление развитием населения, то на это должны быть направлены все проекты, программы решения и действия на всех уровнях общества. Безусловно, одним из главных направлений решения демографической политики в нашей стране, является повышение рождаемости и увеличение количества детей в семье. Поэтому, определяя методы и средства стимулирования рождаемости, необходимо позаботиться об адресности мероприятий.

Целевая программа развития населения, семьи представляет собой документ, указывающий комплекс мероприятий, направленных на создание условий для оптимального воспроизводства населения, укрепления семьи и заботы о пожилых людях. Долгосрочная программа развития населения должна быть нацелена на решение узловых проблем, так или иначе касающихся направлений демографической политики. Интегральным блоком в этой программе объединяющего различные процессы развития населения – рождаемость, здоровье, воспитание подрастающего поколения яв-

ляется раздел «Семья». Очевидно, что данная целевая программа должна согласовываться с другими социальными программами и обязательно включать в себя задачи координации этих программ.

Любая программа, как известно, должна содержать определение целей, ресурсов и сроков реализации частных задач. Следовательно, для создания целевых комплексных программ по развитию населения необходимо, с одной стороны, определение общих направлений демографической политики в стране, с другой, – изучение характера конкретных демографических процессов, факторов, определяющих течение этих процессов.

Разработка целевых программ по регулированию воспроизводства населения города и развития семьи, по-нашему мнению, предполагает выделение следующих стадий (этапов):

- проблемно-аналитическая (изучение демографической ситуации в регионе и городе – рождаемость, смертность, брачность, разводимость, миграция, половозрастная структура населения, выявление общих и специфических тенденций воспроизводства населения и развития семьи);
- стратегически-целевая (формирование системы, «дерева» целей, разработка и описание основных задач, мероприятий программы, средств и путей осуществления поставленных задач);
- организационно-поисковая (определение основных исполнителей, координация их работы, сбор и обработка информации, специальные социально-демографические исследования);
- практическая (осуществление программы, контроль за ее выполнением, корректировка, включение в планы-программы более высокого порядка – региональный, республиканский и т.д.) [2, с.127].

Эффективность программы «Семья» во многом определяется не только материальными возможностями государственных и социальных институтов, но и соблюдением методических принципов, обеспечивающих системность и комплексность этих программ. К числу таких принципов относятся:

- точный выбор и определенность задач, определяющих основу программ;
- дифференцированный выбор главных объектов регулирования: молодежь, не вступившая в брак, молодая семья без детей, многодетная семья, неполная семья, студенческая семья, лица, пожилого возраста и т.д.;
- определение характера регулятивных мер, их реальности и сбалансированности с текущими и долгосрочными планами экономического и социального развития региона, города;
- обеспечение непрерывности принимаемых мер и возможная локализация некоторых мер во времени;
- определение источников и объемов материальных, информационных затрат.

Городская или региональная программа «Семья» преследует главную цель – укрепление и развитие семейно-брачных отношений, создание условий для успешной социализации подрастающего поколения. Эта цель конкретизируется в таких задачах, как снижение доли бездетных и внебрачных семей, увеличение доли двух-трехдетных семей, сокращение детской смертности, смертности мужчин в трудоспособном возрасте, сокращение уровня разводов в молодых семьях, оптимизация миграционных перемещений трудоактивных семей [3, с.67].

В рамках программы «Семья» должны содержаться, на наш взгляд, и мероприятия, направленные на специфические группы, например, на укрепление молодой семьи. Набор этих мероприятий может быть достаточно широк, поэтому укажем лишь на некоторые из них. Данные нашего исследования показывают, что среди многих дестабилизирующих «внутренних» факторов семейной жизни выявляется несоответствие в представлениях молодых о семейной жизни и действительностью (примерно у каждого третьего). По свидетельству некоторых авторов, существует значительное завышение уровня знаний и уровня информированности у подавляющей части молодежи относительно санитарно-гигиенических знаний (психогигиена интимной жизни, сведения о наиболее безвредных и приемлемых средствах и методах контрацепции). Кроме того, обнаруживается необычайно высокое самомнение и невежество относительно этапов психического развития ребенка до 3-лет, и завышение оценки своих навыков по уходу за младенцем. Не случайно, видимо, свыше половины обследованных молодых супругов считают, что они недостаточно или плохо подготовлены к семейной жизни, а на вопрос анкеты: «Считаете ли Вы, что существует необходимость специальной подготовки молодежи к браку?» 58% женихов ответили утвердительно [4, с.20].

Программа «Семья», в частности, должна опираться на изучение общественного мнения, потребностей различных категорий населения и типов семьи. В целом, государство должно проводить продуманную, эффективную демографическую политику, направленную на оптимизацию воспроизводства населения страны, улучшения качества жизни и социального здоровья семей.

В комплексе мер, направленных на оптимизацию и регулирование воспроизводства населения, развития семьи особое место занимают меры идеологического и социально-психологического характера. Наше исследование семей различного типа показало, что в современных условиях по мере удовлетворения материальных потребностей людей возрастает значение нравственно-психологических факторов в жизни человека и семьи. Формирование установок на число детей в семье, на способы проведения свободного времени, формы общения, супружеские ожидания и притязания все больше перемещаются в сторону духовно-нравственной сферы. В частности, снижение устойчивости, дестабилизация семейных отношений у определенной части населения связаны, видимо, с нарастанием новых видов ценностей, которые если и не препятствуют, то в какой-то мере способны приглушить «брачные ценности». Эти ценности во многом носят и реальный, и мифический характер, однако очевидно, что формируются они не только за счет целенаправленных усилий со стороны общества, государства, но и благодаря массовому обыденному сознанию. Отсюда возникает необходимость выработки специальных мер воздействия на общественное сознание.

Список литературы:

1. Антонов А.И., Медков В.М., Архангельский В.Н. Демографические процессы в России в XXI веке, М., ИД «Граль», 2002. – 247с.
2. Игебаева Ф.А. Целевые программы по управлению развитием населения брачно-семейных отношений //Актуальные вопросы развития современного общества. Сб. статей 3-й Международной научно-практической конференции. – Курск, 2013. – С. 126 – 128.
3. Пасовец Ю.М. Демографический потенциал современной России в региональном разрезе // Социол. исслед. – 2011. – № 12.
4. Игебаева Ф.А. К вопросу о прогнозировании демографического развития региона в современных условиях //Маркетинговые и социологические исследования: технология использования компьютерных программных средств. Сб. ст. Международной научно-практической конференции. Пенза, 2010. –

С. 18 – 20.

Reference list:

1. Antonov A.I., Medkov, V. M., Arkhangelsky, V. N. Demographic processes in Russia in the XXI century, M.: ID Grail, 2002. – 247 pp.
2. Igebaeva F.A. Target program for the development management of the population of marriage and family relationships //Actual problems of development of modern society. Sat. articles of the 3rd International scientific-practical conference. – Kursk, 2013. – pp.126 – 128.
3. Pasovets Yu. M., 2011. Demographic potential of modern Russia in terms of its regions. Sotsiologicheskie issledovania [Sociological researches], 2011. No.12, pp. 66 – 70.
4 Igebaeva F.A. To the question of forecasting the demographic development of the region in modern conditions //Marketing and sociological research: technology use of computer software. Sat. V. International scientific-practical conference. Penza, 2010. – pp.18 – 20.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью доцента кафедры философии и истории Башкирского государственного аграрного университета Игебаевой Ф.А. «К вопросу оптимизации воспроизводства населения города»

Рецензируемая статья посвящена актуальной проблеме – социальной политике, проводимой государством в стране, которая нацеливает на повышение значимости демографического фактора в развитии города. Автор подчеркивает на важность и необходимость не только детально изучить механизмы взаимосвязи экономического, социального и демографического развития, особенности современной демографической ситуации, ее тенденции и последствия, но и сформулировать систему научно обоснованных рекомендаций по оптимизации воспроизводства населения, семьи. Реализация этих задач возможна при помощи целевых комплексных программ, в рамках которых должны содержаться долгосрочные прогнозы демографического развития города, республики, страны.

По мнению автора, долгосрочная программа развития населения должна быть нацелена на решение узловых проблем, касающихся направлений демографической политики. Главным, интегральным блоком в этой программе, объединяющего различные процессы развития населения – рождаемость, здоровье, воспитание подрастающего поколения, является раздел «Семья».

Эффективность программы «Семья» во многом определяется не только материальными возможностями государственных и социальных институтов, но и соблюдением методических принципов, обеспечивающих системность и комплексность этих программ. Безусловно, для решения этих проблем необходима координации усилий государства и ученых различных отраслей, активизация научных исследований семьи.

Автор подчеркивает, что для создания целевых комплексных программ по развитию населения необходимо, с одной стороны, определение общих направлений демографической политики в стране, с другой, – изучение характера конкретных демографических процессов, факторов, определяющих течение этих процессов.

Программа «Семья», в частности, должна опираться на изучение общественного мнения, потребностей различных категорий населения и типов семьи. В целом, государство должно проводить продуманную, эффективную демографическую политику, направленную на оптимизацию воспроизводства населения страны, улучшения качества жизни и социального здоровья семей.

Доктор экономических наук, профессор
кафедры экономики аграрного
производства БашГАУ

А.А. Аскаров

9. ПОЛИТОЛОГИЯ

9.1. ФРАНЦУЗСКИЙ РЕГИОНАЛИЗМ ГЛАЗАМИ ФЕРНАНА БРОДЕЛЯ

Лебедева Маргарита Леонидовна, канд. полит. наук, доцент. Должность: доцент кафедры политологии.

Место работы: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А.Тимирязева»

lebedevameg@mail.ru

Аннотация: Предметом исследования является творческое наследие французского историка и политолога Фернана Броделя. В качестве объекта исследования выступают политические сообщества субнационального уровня Французской республики, специфика французского регионализма, исторический процесс в целом с точки зрения ученого. Особое внимание уделяется анализу содержания таких работ Броделя, как «Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II», «Грамматика цивилизаций», «Что такое Франция?».

Методология: Системно-структурный метод, при котором общественные отношения предстают как система взаимосвязей и взаимозависимостей, проявляющаяся через ее компоненты позволяет определить основные детерминанты развития французского политического процесса через его региональное измерение, а также выделить особенности становления модели региональной политики Франции согласно представлению Броделя.

Выводы: Анализ российских и зарубежных источников позволяет сделать вывод о том, что проблемный вопрос, поставленный в статье, актуален на современном этапе развития. Работы Фернана Броделя изучены в недостаточной мере, более того, многие из них не переведены на русский язык до сегодняшнего дня. Статья написана памяти ученого, 30- летию со дня смерти Броделя.

Практическое значение: Представляется возможным теоретическое осмысление оригинальных исследований Броделя на предмет его видения особенностей французского регионального развития, по новому оценить наследие политолога, его вклад в развитие политической науки.

Социальные последствия: Ценный опыт применения междисциплинарного метода, основанного на использовании достижений различных научных знаний, и комплексного подхода к решению поставленных перед исследователем задач.

Оригинальность, ценность: Новизна исследования состоит в рассмотрении работ Броделя с позиции исследователя, не рассматриваемой ранее российскими политологами, а именно, выделении факторов, освещенных в работах Броделя, которые могут быть соотнесены с моделью региональной политики Франции, особенностям ее формирования.

Ключевые слова: модель, метод, исторический процесс, детерминанта, регион, регионализм, геоистория, мир-системный анализ, интеграция.

FRENCH REGIONALISM EYES OF FERNAND BRAUDEL

Lebedeva Margarita L., PhD in politics, associate professor. Position: Associate Professor at Political Science

Place of employment: Federal State Educational institution of higher education "Russian State Agrarian University – MSHA Timiryazev"

lebedevameg@mail.ru

Abstract: The subject of research is the creative heritage of the French political scientist and historian Fernan Braudel. As the object of study are the political community subnational the French Republic, the specificity of French regionalism, the historical process as a whole from the perspective of a scientist. Particular attention is paid to the analysis of co-holding of such works Braudel as "the Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II», «Grammar of civilizations", "What is France?".

Methodology: System-structural method in which social relations appear as a system of relationships and interdependencies, which manifests itself through its components to determine the main determinants of the French political process through its regional dimension as well as highlight the peculiarities of the French model of regional policy according to the representation Braudel.

Conclusions: An analysis of Russian and foreign sources suggests that the problematic issues raised in the article relevant based on up-mennom stage of development. Works of Fernand Braudel studied insufficiently, moreover, many of them translated into Russian to date. The article is written memory of the scientist, the 30 th anniversary of the death of Braudel.

Practical: It is possible to the theoretical understanding of original research Braudel for his vision of the features of the French Regional Development to assess the legacy of the new political scientist, his contribution to the development of political science.

Social consequences: Valuable experience in an interdisciplinary method based on the use of various achievements of scientific knowledge and an integrated approach to solving the problems of the researcher.

Originality, value: The novelty of the study is to consider Braudel's work from the perspective of the researcher, not previously discussed by Russian political scientists, namely the allocation of the factors highlighted in the works Braudel, which can be correlated with the model of regional policy in France, especially its formation.

Keywords: models, methods, historical process, the determinant, region, regionalism, geohistory, world-systems analysis, integration

27 ноября 1985 года ушел из жизни известный французский политолог Фернан Бродель. 30 лет как мир, не только Франция, потерял ученого, совершившего настоящий переворот в понимании исторического процесса.

Бродель известен как один из основоположников «новой исторической науки», предложивший при ана-

лизе истории максимально учитывать экономические и географические детерминанты, известен как основатель «геоистории» [16], что предопределило наше внимание к работам Броделя с точки зрения его исследований французских регионов.

О Броделе писала «Историческая энциклопедия» [14, с.747-748] и «Большая советская энциклопедия» [2]; такие историки, как Афанасьев Ю.Н., Гуревич А.Я., Далин В.М., Соколова М.Н. и др. [15].Однако работы французского политолога долгое время оставались неизвестными российскому читателю. При жизни Броделя в СССР была переведена, но в сокращенном виде, только одна его научная статья «История и общественные науки. Историческая длительность» [4]. В 1995 г. увидела свет достаточно объемная биография французского исследователя P.Daix [19]. В тоже время, работы французского политолога известны и изучены в недостаточной мере, а потому разные аспекты его исследований представляют несомненный интерес.

Мировой науке известны различные теоретические подходы к изучению регионального развития государств. Важнейшая роль в становлении регионалистики как науки принадлежит мир-системному анализу, одним из авторов которого является историк и политолог Фернан Бродель.

Основы французского регионализма были заложены в годы Французской буржуазной революции (1789-1799 гг.). Но первые регионы (région) были созданы только 5 апреля 1919 г., в распоряжение постановления об образовании региональных экономических объединений (регионы Клемантеля). Первым был создан восточный регион с центром в г. Нанси (включал Лотарингию и Шампань-Арденны). Законом от 19 апреля 1941 г. было образовано 17 регионов. В 1956 г. французская территория была разделена на 21 регион. В 1972 г. регионы приобрели статус публично-правовой структуры. Закон от 5 июля 1972 г. наделил регионы особым статусом, создав региональный совет. В 1982 г. (закон о децентрализации) регионы приобрели статус местного коллектива и наделены полномочиями самоуправления [10].

В настоящее время Франция имеет 27 регионов (22 в метрополии и 5 заморских регионов), каждый из которых включает по 3-8 департамента (всего 101 департамент) [4, с.122]. Статус регионов является общим, что декларирует Французская Конституция, называя в ст.72 регионы «территориальными сообществами» [8], которые «свободно управляются избранными советами» [12, с.115-116]. Согласно, предложенному французским президентом Франсуа Олландом проекту реформирования регионального деления Франции от 2 июня 2014 г., предстоит слияние части регионов и сокращение их общего числа с 22 до 14 (без учёта заморских владений) [10].

Регионы, как самые крупные административно-территориальные единицы государства, выступают одной из сторон модели региональной политики Франции «Субсидиарная интеграция» («Modèle français de «Intégration filiale» de la politique régionale») [10]. Это достаточно оптимальная модель организации властных практик отношений уровня «центр-регион», основанная, в первую очередь, на исторической традиции [11, с.46].

Регионализм как категория является особой стратегией, основанной на согласии внутри региона и направленной на создание в нем более сильных и эффективных политических и административных структур с целью его ускоренного развития [17, с.278]; совокупностью социокультурных и политических движений, выступающих против унификации и не обоснованных объективной необходимостью централистских тенденций во многих сферах жизни народов и государств [18, с.418].

Процессы интеграции в западноевропейских странах, несомненно, влияют на общее региональное развитие Франции, что проявляется в двух направлениях:

1) центральные регионы, имеющие изначально более слабую региональную идентичность, усиливаются посредством интеграции;

2) периферийные регионы слабо затронуты интеграцией и полагаются на предоставленные им дополнительные возможности на основе договоренностей и соглашений с центральным правительством в целях усиления своей автономии. В тоже время, следует заметить, что периферийные регионы отличаются политической апатией и в незначительной мере участвуют в политическом процессе, фактически это оппозиция интеграции, выраженная в подобной территориальной форме.

С точки зрения внимания Броделя к французским регионам и регионализму как таковому обратимся к его работам «Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II» [5], «Грамматика цивилизаций» [3], и «Что такое Франция?» [6].

Первое большое научное издание «Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II» увидело свет в 1949 г., но опубликовано в России (краткое изложение, сделанное Броделем в 1976 г.) только в 1993 г. Оно посвящено истории Средиземноморья во в.п. XVI в. Тем не менее, по содержанию это издание далеко выходит за хронологические и географические рамки. Оно обобщило опыт нескольких поколений историков разных стран, включая исследования школы «Анналов».

Историческое Средиземноморье является примером целостного территориального образования, для которого характерно определенное экономическое единство. Бродель применил исторический метод, отличающийся оригинальностью. Он отмечал, что большинство французских исследователей пишут на узкие темы, не выходя за пределы политической истории в рамках, так называемой, событийной истории, «описание событий… необходимо, но этого недостаточно; надо идти дальше, искать глубинные силы, которые определяют ход истории» [15]. Ю.Н. Афанасьев отмечал, что в центре внимания историка не преходящие «события», а длительно существующие «структуры» экономики, общества, … и других сторон человеческого существования [1, с.242].

Фернан Бродель ввел в употребление ряд понятий, структур, на фоне которых рассматриваются конкретные события. Кроме того, политолог применил комплексный подход к изучению целого региона, который являлся в описываемый период времени для европейцев средоточием всего мира, « предпринял первую удачную попытку создать обобщающую, «тотальную» или «глобальную» (в смысле всестороннего, глобального подхода к проблеме) историю целого крупного региона на большом протяжении времени» [16].

Бродель начинает свое исследование со слов Х. Акоста, взятых из «Естественной истории Индий, 1558 г.): «До сегодняшнего дня в Новом свете не обнаружено никакого Средиземного моря, в отличие от Европы,

Азии и Африки». Он признается: «Я всегда страстно любил Средиземное море… Я с удовольствием посвятил ему годы научных занятий, которые были для меня… чем-то большим, чем вся моя молодость» [5, с.15].

На примере Средиземноморья, Бродель описывает «неразрывную связь истории и пространства» [5, с.15]. Он подходит к описанию Средиземноморья, называя его Внутренним морем, как к живому существу, герою, который «сложен, громоздок, неординарен, он не укладывается в привычные рамки. Обычный стиль описания… к нему не подходит» [5, с.15-16]. Ведь Средиземное море – это не просто море, это комплекс морей.

Что за исторический персонаж Средиземноморье? Первая часть труда посвящена истории человека в его взаимоотношениях с окружающей средой. Вторая часть посвящена истории групп и коллективных образований: истории хозяйства и государств, отдельных обществ и цивилизаций. Третья часть работы посвящена традиционной истории, истории в индивидуальном измерении, событийной истории. Он пишет: «Города как свидетели своего времени… Показания городов… согласны между собой… эти города успешно преодолевают трудности и кризисные ситуации, но все они ощущают натиск на свои вольности со стороны территориальных государств, опережающих их в своем росте и старающихся подчинить себе, поглотить или даже. В случае неудачи, привести в расстройство» [5, с.445]. Эти события возвещают наступление новой политической и экономической эпохи.

Издание Броделя «Грамматика цивилизаций» [3], было написано в 1963 г., но впервые на русском языке опубликовано спустя 25 лет, в 2008 г. Крупнейший представитель французской исторической школы «Анналов» пишет с точки зрения методологии этой школы, что история должна стать соединением различных наук о человеке. Он освещает историю появления во Франции термина «цивилизация», генезис, тенденции и особенности развития цивилизаций Запада и Востока.

Последняя крупная работа Броделя «Что такое Франция?». В основе труда положена концепция «глобальной истории, то есть истории, которая наполнена всеми науками о человеке» [13, с.56]. Подобный подход историка к исследованию предполагает учет междисциплинарных связей достижений различных научных знаний, а соответственно, позволяет по новому увидеть, казалось бы, давно изученные стороны жизни.

Работа состоит из двух книг – «Пространство и история» [6], и «Люди и вещи» [7]. В первой книге рассматривались «пространство и история», сделан акцент на взаимодействие исторической и географической наук. Именно география становится способом нового прочтения прошлого Франции, позволяет по-новому оценить и толковать историю страны [13, с.56-57]. Бродель делает вывод: «Единая Франция – неуловимый призрак. Давным-давно, вчера и сегодня существовало и существует сто, тысяча Франций» [13, с.57]. Этим заключением политолог подчеркивает многообразие отличающихся друг от друга пространственных единиц (регионов) унитарного французского государства. Бродель, исходя из характеристики укладов жизни, диалектов и прочих факторов, обращает внимание на противоречие, амбивалентность единства: с одной стороны, попытки нивелировать региональными властными структурами различия в целях однообразия, а с другой стороны, отсутствие культурного и даже этнического единства регионов.

Во второй книге «Люди и вещи», рассмотрена Франция в общих хронологических рамках, представая перед читателем «целой чередой Франций, последовательно сменяющих друг друга» [6, с.7].

Эта уникальная энциклопедия дает богатейшие сведения об истории, природе, культуре страны, ее национальном своеобразии и характере. Бродель пишет: «Я люблю Францию той же страстной, требовательной и непростой любовью… Люблю, не делая различия между ее достоинствами и недостатками» [6, с.5]. Политолог смотрит на Францию со стороны. Он вспоминает трагедию 1940 г. «Мы, побежденные, по воле несправедливой судьбы, внезапно лишившиеся свободы, воплощали потерянную Францию, мы были подобны пыли, вздымаемой ветром над кучей песка… Истинная Франция пребывала за нашей спиной» [6, с.13].

Историк вводит читателя в проблематику общих циклов в истории Франции, исследуемых им на основе материала, который был получен в результате анализа циклических изменений демографического и частично экономического характера [13, с.56-60].

Бродель выделяет несколько суперструктур, оказавших значительное влияние на становление французского регионализма. Во-первых, это «французские города, которые через свои рынки втягивали французские деревни, тяготевшие к автаркии, в единое экономическое пространство». Вторая суперструктура – пути сообщения, активно способствующие установлению связи между собой различных регионов страны [13, с.56-60]. Кроме того, исследователь называет в качестве компонентов региональной структуры Франции промышленность, торговлю и капитализм, понимаемый историком как высший и самый сложный уровень экономической жизни.

Книга «Что такое Франция?» по замыслу автора должна была состоять из 4 книг: Пространство и история (под знаком географии). Люди и вещи (демография и политическая экономия). Государство, культура, общество (с использованием знаний политологии, культурологи и социологии). Франция вне Франции (книга, выходящая за рамки истории межнациональных отношений, должна была послужить заключением всего труда). К сожалению, автор завершил только две из них.

Бродель писал: «Историк может быть накоротке только с историей собственной страны, чьи повороты и изгибы, странности и слабости он понимает едва ли не инстинктивно». «Как бы блестяще не был образован историк, он всегда будет проигрывать, исследуя не ту страну, где родился и вырос. Иными словами, я начал с черного хлеба, а белый приберег и принялся за него на старости лет» [6, с.5]. Эти слова ученого проникнуты глубокой любовью автора к своей стране, истории, а значит и тому делу, которому он посвятил всю свою жизнь. Гармония и успешность Броделя, которая позволяет жить в мыслях читателя до сегодняшнего дня.

Список литературы:

1. Афанасьев Ю.Н. Историзм против эклектики: Французская историческая школа «Анналов» в современной буржуазной историографии. М.: Мысль, 1980. 277 с.

2. Большая советская энциклопедия: в 30 т.. 3-е изд. Т. 4. М.: Государственное научное издательство «Советская энциклопедия», 1971. 500 с.

3. Бродель Ф. Грамматика цивилизаций. М.: Издательство «Весь мир», 2014. 560 с.

4. Бродель Ф. История и общественные науки. Историческая длительность // Философия и методология исто-

рии. Сборник статей / Под ред. И.С. Кона. М.: Издательство «Прогресс», 1977. С. 115-142.

5. Бродель Ф. Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II: В 3 ч. Ч.1: Роль среды. М.: Языки славянской культуры,2002. 496 с.

6. Бродель Ф. Что такое Франция? Кн. первая: Пространство и история. М.: Изд-во им. Сабашниковых,1994. 405 с.

7. Бродель Ф. Что такое Франция? Кн. вторая: Люди и вещи. Ч.1. М.: Изд-во им. Сабашниковых,1995. 244 с.

8. «Конституция Французской республики». Сайт Конституционного Совета Французской республики [Электронный ресурс]. URL:// http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel /francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html (дата обращения 19.10.2015).

9. Лебедева М.Л. Модель региональной политики Французской Республики: проблемы применения в России. М.: ФГБОУ ВПО МГУП,2013. 172 с.

10. Лебедева М.Л. Процесс регионализации Франции: история и эволюция//Пробелы в законодательстве. 2015. № 5.

11. Лебедева М.Л. Рецепция французской модели института региональной власти в России: постановка вопроса// Социально-политические науки. 2015. № 3. С.45-48.

12. Лебедева М.Л. Французский регионализм: политико-правовое исследование//Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. №2. С.115-119.

13. Маркова С.П., Рубанов Е.В. Фернан Бродель: специфика подхода к истории Франции//Вестник Адыгейского государственного университета. 2009. № 1. С.56-60.

14. Советская историческая энциклопедия. В 16 т. Т. 2. М.: Государственное научное издательство «Советская энциклопедия», 1962. 517 с.

15. См.: Афанасьев Ю.Н. Фернан Бродель и его видение истории//Новая и новейшая история. 1985. №5. С.62-71; Гуревич А.Я. Исторический синтез и Школа «Анналов». М.: Индриг, 1993. 327 с.; Далин В.М. Историки Франции XIX-XX веков. М.: Наука, 1981. 328 с.; Соколова М.Н. Современная французская историография. М.: Наука, 1979. 367 с. и др.

16. Смирнов В.П. Фернан Бродель: жизнь и труды//Французский ежегодник 2002: Историки Франции. К 100-летию В.М. Далина (1902-1985). М.: Едиториал УРСС,2002. 276 с.

17. Смищенко Р.С. Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе//Известия Алтайского государственного университета.2011. №4-2 (72). С.278-281.

18. Федерализм: Энциклопедия. М.: Изд-во МГУ, 2000. 640 с.

19. Daix P. Braudel. Paris, Flammarion,1995. 567 p.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью «Французский регионализм глазами Фернана Броделя» кандидата политических наук, доцента кафедры политологии, ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А. Тимирязева» Лебедевой Маргариты Леонидовны.

В статье М.Л. Лебедевой рассматривается творческое наследие замечательного французского политолога Фернана Броделя. Автор рассматривает такие работы Броделя, как «Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II», «Грамматика цивилизаций», «Что такое Франция?», проводит анализ их содержания. Необычным является объект исследования – политические сообщества субнационального уровня Французской республики, и, как следствие, выделение особенностей французского регионализма.

Актуальность исследования не вызывает сомнений. Научное наследие Фернана Броделя изучено в недостаточной мере, что обусловлено особым местом зарубежной политологии в контексте динамики развития российской политической школы. А потому, до сих пор, ряд работ политолога не представлены российскому читателю, более того, разные аспекты его исследований представляют несомненный интерес.

Процессы регионализации, совершенствования системы управления на местах, вопросы отношений «центр-регионы» представляют несомненный интерес с точки зрения приобретения опыта проведения сбалансированной региональной политики, а также практики решения проблем, возникающих в ходе государственного построения. Углубление теоретических знаний о моделях политико-правового регулирования государственного устройства имеет большую теоретическую и практико-политическую значимость в развитии конституционного и муниципального права зарубежных стран, политологии, мирового политического процесса, ряда других научных знаний. Тема исследования находится на стыке ряда учебных дисциплин и научных знаний, что представляет в определенной степени значимый интерес, как в теории, так и в практике применения результатов полученных исследований.

Научная статья М.Л. Лебедевой «Французский регионализм глазами Фернана Броделя», отвечает всем критериям научно-практической статьи и может быть опубликована в рецензируемом научном издании, публикующем основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук

Рецензент:
доцент кафедры правоведения
ФГБОУ ВО «Российский государственный
аграрный университет – МСХА
имени К.А.Тимирязева»,
кандидат политических наук, доцент

И.П. Якушева

9.2. ВОЕННЫЕ ПРЕСТУЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРИВЛЕЧЕНИЕ ВИНОВНЫХ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Хмелевский Сергей Владимирович, кандидат философских наук, доцент, капитан 1 ранга запаса

xmelevsk@mail.ru

Аннотация: в статье комплексно проанализированы международно-правовая категория «военные преступления», ее содержательные компоненты, актуальные современные теоретические и практические аспекты привлечения виновных в совершении соответствующих криминальных деяний к ответственности и наказанию. Автор, в частности, констатирует, что поскольку наша цивилизация вступила в эпоху вооруженных конфликтов, движимых профессионалами из частных военных компаний, политиканами – пособниками военных преступников, учеными – мизантропами, радикалами реваншистских и террористических группировок, возможности попадания в их руки оружия массового уничтожения, военных действий с высокой степенью вероятности использования «глобального» оружия, постольку корректно прогнозировать дальнейшее расширение содержания дефиниции «военные преступления»

Ключевые слова: военные преступления; вооруженные конфликты; законы и обычаи войны; международное гуманитарное право; международное публичное право; международное уголовное право.

MILTARY CRIMES: CONCEPT, CONTENT, BRINGING OF WINNERS TO RESPONSIBILITY IN MODERN CONDITIONS

Khmelevsky Sergey Vladimirovich, candidate of philosophical sciences, associate professor, reserve captain 1st rank.

xmelevsk@mail.ru

Abstract: in article all-round analyzed international-law category «military crimes», its contenting components, actual modern theoretical and practical aspects of bringing of winners in committing of corresponding criminal acts to responsibility and punishment. Author, in particular, considers, that as our civilization entered into epoch of military conflicts, movables by professionals from private military companies, politicians – accomplices of war criminals, scientists – misanthropes, radicals of revanchist and terrorist groupments, possibilities of hitting in their hands of weapon of mass elimination, military operations with high degree of probability of using of «global» weapon, so far as it's correct to forecast further expansion of content of definition «military crimes».

Keywords: international criminal law; international humanitarian law; international public law; laws and customs of war; military crimes; military conflicts.

Дефиниция «военные преступления» прямо и опосредованно связана с вооруженными конфликтами, происходившими на всем протяжении истории нашей цивилизации. На обыденном уровне она, как правило, ассоциирована с жестким и жестоким обращением с военнопленными. Например, 27.09.2005 североамериканский военный суд вынес обвинительный приговор по резонансному делу о недопустимом обращении с военнопленными в иракской тюрьме «Абу-Грейб» бывшему рядовому US Army Линди Ингланд (Lindy England) (фотографии, где она держит на поводке обнаженного иракца, а также указывает пальцем на узников в унизительных позах, обошли, наверное, весь мир), признав ее виновной по 6 из 7 пунктов обвинения. Адвокаты Ингланд утверждали, что их подзащитная выполняла приказы ее непосредственного начальника – надзирателя тюрьмы «Абу-Грейб», капрала US Army Чарльза Грейнера (Charles Greiner), с которым Ингланд связывали не только служебные, но и романтические отношения. Однако суд не внял этим доводам и приговорил Ингланд к 3 годам лишения свободы [48].

Более того, рассматриваемая категория невольно вызывает в сознании череду жутких образов – концентрационные лагеря, этнические чистки, массовые внесудебные казни военнопленных, изнасилования, эксцессы, варварские бомбардировки городов и т.п. Эти образы адекватны юридическим определениям данного понятия, но не всегда и не во всем дефиниции и классификации международного публичного права (МПП) адекватны представлениям людей о наиболее ужасных криминальных деяниях, охватываемых ими [4, с.96].

Аргументирована, в частности, позиция, что официальные запреты на соответствующие неблаговидные деяния восходят к Сунь-цзы (孫子兵法) – стратегу и мыслителю Древнего Китая, жившему предположительно в VI в. до н.э. и оставившему потомкам трактат «Искусство войны» («Законы войны /военные методы/ почтенного /учителя/ Суня») [42]. С той поры трактат стал одной из самых популярных в Восточной Азии книгой по военному делу. А, вероятно, одним из первых публично осужденных за игнорирование соответствующих запретов стал летописец Карла Смелого – герцога Бургундского, капитан ландскнехтов Питер ван Хагенбах (Peter van Hagenbach). В 1474 году он был назначен герцогом Бургундским начальником гарнизона крепости Брейзах на Верхнем Рейне, где, руководствуясь распоряжениями своего патрона, установил режим террора по отношению к военнопленным и представителям мирного населения. Между тем, коалиция из вооруженных отрядов Австрии, Франции, Берна и городов Верхнего Рейна воспрепятствовала реализации амбиционных планов герцога Бургундского, пожелавшего стать то ли королем Франции, то ли императором Западной Европы. По итогам осады крепости Брейзах войсками коалиции гарнизон под командованием Хагенбаха был частично уничтожен. Оставшиеся живыми, в том числе начальник гарнизона сдались на милость победителей. Эрцгерцог Австрий-

ский распорядился наказать Хагенбаха по суду, состоящему из 27 судей – представителей участников коалиции [59, с.462]. Роль данного судебного процесса существенна, прежде всего, для практики применения санкций на международном уровне относительно индивидуального поведения, которое противоречит правилам, охраняющим фундаментальные ценности международного сообщества [1, с.125].

Эволюция дефиниции «военные преступления», наполнение ее конкретным юридическим содержанием обусловлены становлением и развитием, по меньшей мере, двух отраслей МПП – международного гуманитарного права (МГП) и международного уголовного права (МУП).

Анализируя понятие, содержание МГП, обращают особое внимание на то, что такие события, как вооруженные конфликты на Ближнем Востоке, во Вьетнаме, в Ливии, Сирии, на Украине заставляют нас изо дня в день сталкиваться с жестокостью войны, вызываемыми ею страданиями, смертью, разрушениями. Резонно возникает вопрос: подлежит ли поведение находящихся в состоянии войны сторон каким-либо ограничениям? Ответить на него несложно: такие ограничения, действительно, существуют, хотя и не во всех случаях они могут быть истолкованы вполне однозначно. В той мере, в которой они принадлежат сфере права (а не одной лишь морали), эти ограничения составляют предмет МГП [19, с.7].

Отечественные правоведы правильно характеризуют МГП, как отрасль МПП, представляющую совокупность принципов и норм обычно-правового и договорного характера, регламентирующих общественные отношения, возникающие вследствие вооруженных конфликтов и касающиеся использования их сторонами средств и методов ведения военных действий, зашиты прав, основных свобод, законных интересов человека и гражданина, а также ответственности государств и других субъектов МПП за их нарушение. Совершение криминальных деяний в условиях вооруженного конфликта становится обстоятельством, существенно отягощающим ответственность и наказание виновных лиц, придавая соответствующим деяниям особый статус международных преступлений или преступлений международного характера [13, с.17; 38, с.515].

Вооруженные конфликты принято дифференцировать на конфликты международного характера и конфликты немеждународного характера. В частности, немеждународный вооруженный конфликт – это конфликт, локализованный в пределах территории одного государства, возникший между его вооруженными силами и антиправительственными войсками, иными вооруженными группами, находящимися под надлежащим командованием и осуществляющими контроль над частью территории страны, который позволяет им вести непрерывные и согласованные военные действия. При этом режим вооруженного конфликта немеждународного характера не применяется к ситуациям нарушения внутреннего правопорядка, а также к обстановке внутренней напряженности, которые проявляются лишь в отдельных актах вооруженного насилия.

МГП восходит к понятию «законы и обычаи войны». Так, в документах Международного военного трибунала в Нюрнберге, созданного для суда над главными немецкими военными преступниками (МВТН) [33], неоднократно отмечалось, что большинство правил IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года [51], признаны всеми цивилизованными нациями и рассматриваются ими как действующие законы и обычаи войны. По сути, речь идет о столетиями формировавшихся способах выбора цивилизованных средств и методов ведения боевых действий в условиях вооруженных конфликтов, устанавливающих, в частности, запреты вероломства, жестокого обращения с военнопленными и т.п.

Законы и обычаи войны образуют определенную систему принципов и норм МПП, которые регулируют отношения между субъектами МПП по проблемам, прямо и опосредованно связанным со средствами и методами ведения войны на суше, на море и в воздухе, и которые подробно изложены в многочисленных международно-правовых актах и документах, разработанных и принятых, главным образом, в XIX-XX столетиях. Соответствующие акты и документы корректно дифференцировать на: устанавливающие общие правила войны на суше [9; 27; 50; 51 и пр.]; регламентирующие общие правила войны на море [7; 36; 39; 40; 53; 54; 56; 57 и пр.]; предусматривающие общие правила войны в воздушном пространстве [35 и пр.]; обеспечивающие нейтралитет [28; 52; 58 и пр.]; запрещающие недопустимые, варварские средства и методы ведения войны [6; 8; 23; 24; 25; 55 и пр.]; криминализирующие разработку, производство, применение, накопление некоторых видов оружия массового уничтожения (ОМУ), в частности, бактериологического (биологического), токсинного ОМУ, удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств [26 и др.].

Кроме того, разработаны, вступили в силу и относительно эффективно действуют четыре Женевских конвенции о защите жертв войны 1949 года [14; 15; 16; 17] и Дополнительные протоколы I и II к ним 1977 года [10; 11] – наиболее значимые многосторонние международные договоры в области законов и обычаев войны, направленные на защиту жертв вооруженных конфликтов. Их участниками являются более 180 государств. Правила, установленные этими актами, должны неукоснительно соблюдать представители публичных властей современных государств в случае объявленной войны, иного вооруженного конфликта, даже если одна из сторон конфликта не признает состояния войны, а также при оккупации одним государством всей или части территории другого государства.

Основное предназначение содержащегося в МГП нормативно-правового материала состоит, прежде всего, в защите жизни и достоинства человека и гражданина в экстремальных условиях вооруженного конфликта. Поэтому, в соответствии с принципами и нормами МГП, противоправным считается применение: пуль и снарядов, содержащих горючие и зажигательные вещества; пуль, легко разворачивающихся в теле или сплющивающихся; удушливых, ядовитых и других подобных газов и веществ; бактериологических средств; токсинного оружия; оружия, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, не обнаруживаемых рентгеном, и т.п. К недозволенным методам ведения войны относятся: предательское убийство или ранение лиц, принадлежащих не только к мирному населению, но и к комбатантам, сдавшимся в плен; бомбардировка незащищенных населенных пунктов, жилищ, строений; уничтожение памятников культуры, храмов, госпиталей; вредное воздействие на природную среду и т.п. Под особым запретом находятся варварские методы веде-

ния войны [5], прежде всего, жестокое обращение с мирным населением, захват и убийства заложников, применение к ним пыток, истязаний [45] и т.п.

Что касается МУП, понятно, что «преступность войны, противоправные методы ведения вооруженных конфликтов, военные преступления – вот та база, на которой начали возникать международные нормы уголовной ответственности физических лиц» [34]. При этом ответственность государств и отдельных физических лиц за нарушение норм о применении запрещенных средств и методов ведения вооруженной борьбы, защиты раненых, больных военнопленных и представителей гражданского населения установлена преимущественно в МГП [3, с.65]. Тем не менее, наблюдается тенденция придания МУП статуса относительно обособленной отрасли МПП, предметом которой являются, в том числе военные преступления, то есть нарушения законов и обычаев войны [32, с.9], объект которых образуют международные правоотношения в сфере соблюдения правил ведения войны и разрешения вооруженных конфликтов [30, с.366].

Важно отметить, что уже к началу Первой Мировой войны публичные власти многих государств мира де-юре (в меньшей степени) и де-факто (в большей степени) признали, что нарушения законов и обычаев войны, львиная доля которых получила «прописку» в Гаагских конвенциях 1907 года [50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58 и др.], – преступления. Следовательно, физические лица, виновные в их совершении, являются преступниками, они должны нести персональную уголовную ответственность и наказание. Но только после Второй Мировой войны военные преступления стали рассматривать как важный элемент системы преступлений против мира и безопасности Человечества.

Несмотря на то, что некоторые Западные ученые сомневаются в правомерности неприменимости к военным преступникам срока давности и амнистии [49], разработаны и действуют правила, на основании которых виновные лица сроком давности не прикрыты, амнистии не подлежат, на них не распространяется право убежища, они подлежат выдаче для придания неотвратимому наказанию по суду.

Так, на основании документов МВТН установлено, что созданные под руководством германских спецслужб и СС ОУНовские карательные батальоны «Нахтигаль», «Роланд», 201-й батальон шуцманшафт, дивизия «Галичина», украинская вспомогательная полиция вместе с айнзатцкомандами и пр. в годы Великой Отечественной войны активно участвовали в массовых казнях мирных граждан, иных военных преступлениях на оккупированных территориях СССР. Типичный пример: «В одну из ночей бандиты ворвались в украинское село Лозовое и за полтора часа убили свыше 100 его жителей. В семье Дягун бандеровец зарубил троих детей. Самому маленькому, четырехлетнему Владику, отрубил руки и ноги. В семье Макух убийцы застали двоих детей – трехлетнего Ивасика и десятимесячного Иосифа. Десятимесячное дитя, увидев мужчину, обрадовалось и со смехом протянуло к нему ручки, показывая свои четыре зубчика. Но безжалостный бандит полоснул ножом головку младенца, а его братику Ивасику топором разрубил голову. Из села Волковыя в одну из ночей бандеровцы привели в лес целую семью. Долго издевались над несчастными людьми. Затем, увидев, что жена главы семьи беременна, разрезали ей живот, вырвали из него плод, а вместо него затолкали живого кролика. «Они превзошли своими зверствами даже немецких садистов – эсэсовцев», – взывал Ярослав Галан» [18]. СС (SS; Schutzstaffel – отряды охраны) были ключевым организатором тотального террора и массового уничтожения людей по расовому критерию, политическим убеждениям и государственной принадлежности, как в гитлеровской Германии, так и в оккупированных ею странах. МВТН признал лиц, которые не только состояли членами СС, но и активно сотрудничали с СС, военными преступниками. Именно поэтому ОУН и УПА – преступные организации, а бандеровцы – военные преступники. На преступления, совершенные ими на территориях Украины, Беларуси, России, Польши и др., не распространяется срок давности. Они реабилитации не подлежат [46, с.215].

Что касается содержания категории военных преступлений по МУП, их образуют нарушения, серьезные нарушения и исключительно серьезные нарушения законов и обычаев войны, включающие:

- жестокое обращение или депортацию гражданского населения на оккупированных территориях, убийства или жестокое обращение с военнопленными, убийства заложников, разграбление общественной или частной собственности, бессмысленное уничтожение населенных пунктов и пр.;
- пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, причинение тяжелых страданий или серьезного увечья, незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение чужого имущества, не вызываемые военной необходимостью, принуждение гражданского лица или военнопленного служить в вооруженных силах неприятельской державы, лишение его права на беспристрастное и нормальное судопроизводство, незаконные депортирование, перемещение, взятие заложников и др.
- проведение определенных медицинских экспериментов, превращение гражданского населения или отдельных гражданских лиц или необороняемых местностей и демилитаризованных зон в объекты нападения, совершение нападения неизбирательного характера, затрагивающего гражданское население или гражданские объекты, когда известно, что такое нападение явится причиной большого количества смертных случаев, ранений среди гражданских лиц, вероломное использование отличительных эмблем Красного Креста, Красного Полумесяца, геноцид, апартеид, нападение на исторические памятники и т.п.;
- увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории, убийства, истязания военнопленных, лиц, находящихся в море, заложников, разорение, неоправданное военной необходимостью, нападение на опасные установки и сооружения и др.

Этот далеко не исчерпывающий перечень военных преступлений закреплен ст.6 Устава МВТН [33], ст.130 Женевской конвенцией III об обращении с военнопленными 1949 года [16], ст.147 Женевской конвенцией IV о защите гражданского населения во время войны 1949 года [17], ст.85 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов, 1977 года [10].

Преступления, совершенные в период вооруженных конфликтов, принято рассматривать как особо опасные для нормальной жизнедеятельности нашей цивилизации нарушения основополагающих для обеспечения мира, защиты личности и жизненно важных интересов международного сообщества принципов и норм МПП. Каждое из таких нарушений представляет международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения публичной властью той или иной страны международных обязательств, существенных для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества. Поэтому оно (дея-

ние) и рассматривается, как преступление перед международным сообществом. Их субъектами являются, прежде всего, государства и физические лица, его персонифицирующие, то есть выступающие от его имени, прямо и косвенно виновные в совершении соответствующих криминальных деяний. Борьба с такими деяниями попадает в сферу компетенции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) из-за возложенной на него всеми членами ООН ответственности за поддержание международного мира и безопасности [2; 41].

Наиболее тяжкие военные преступления подразделяют на четыре группы: 1) преступления против мира – планирование, подготовка, развязывание и (или) ведение агрессивной войны в нарушение международных договоров, соглашений, заверений или участие в общем плане или заговоре, направленных на реализацию любого из перечисленных деяний; 2) преступления, нарушающие законы и обычаи войны; 3) преступления против Человечества; 4) преступления против человечности, выделенные в специальную группу криминальных деяний Конвенцией ООН о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против Человечества 1968 года [29].

Часть военных преступлений – это классические криминальные деяния, которые совершаются индивидами из корыстных и других низменных побуждений (грабеж, убийство, насилие над представителями гражданского населения в районе военных действий и т.п.). Привлекать к уголовной ответственности и наказанию лиц, совершивших такие преступления, – обязанность государства, на территории которого состоялось соответствующее криминальное деяние. Если публичные власти такого государства в силу политических, иных причин не могут и (или) не хотят реализовать указанную обязанность, международный правопорядок позволяет сделать это другим государствам, как основным субъектам системы обеспечения всеобщих мира и безопасности. Поэтому универсальная юрисдикция является одним из действенных средств отправления уголовного правосудия в ситуации, когда территориальная юрисдикция не функционирует.

Некоторые нарушения Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов к ним 1977 года не отнесены этими международно-правовыми актами к числу военных преступлений, и, по сути, представляют противоправные деяния, за которые ответственность несет допустившее их государство. Например, если начальник лагеря военнопленных не ведет учет дисциплинарных наказаний (что составляет нарушение требований ст.96 III Женевской конвенции 1949 года), он, как представляется, не совершает военного преступления, но ответственность должно нести государство, взявшее его на службу.

Устав Международного трибунала по Югославии (МТЮ) [44] включает в перечень серьезных и исключительно серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 года, Дополнительных протоколов к ним 1977 года, иных актов и документов, направленных на защиту жертв вооруженных конфликтов, нарушения основных норм, касающихся методов ведения войны. Так, серьезным признается такое нарушение, которое имеет тяжкие последствия для его жертв и нарушает нормы, защищающие важные ценности. Это действия, направленные против жизни и здоровья (убийство, жестокое обращение, пытки, увечья, телесные наказания, изнасилование, принуждение к проституции, непристойные притязания), массовые внесудебные казни, взятие заложников, коллективные наказания и грабежи. Ст.9 Устава МТЮ закреплен институт параллельной юрисдикции, согласно которому национальные суды вправе осуществлять уголовное преследование лиц, совершивших военные преступления. Но юрисдикция МТЮ имеет приоритет. На любом этапе предварительного расследования и судебного разбирательства Трибунал может официально потребовать от этих судов передать ему производство по делу.

Устав Международного трибунала по Руанде (МТР) [43] включает в перечень военных преступлений также: посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, посягательство на человеческое достоинство, взятие заложников и массовые внесудебные казни, а также, по меньшей мере, двенадцать серьезных нарушений законов и обычаев войны (таких, как нападение на гражданских лиц, грабеж, изнасилование, причинение увечий и пр.).

Значимым этапом в эволюции понятия военных преступлений стало их закрепление документами учрежденного ООН Международного уголовного суда (МУС), действующего с 2002 года в Гааге и являющегося постоянным органом, уполномоченным осуществлять юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за самые серьезные, вызывающие озабоченность международного сообщества преступления. Ст.13 Римского статута МУС [37] распространяет юрисдикцию Суда, в том числе и на преступления, совершенные на территории государств – не участников Статута. Но следует иметь в виду, что, согласно ст.1 Римского статута МУС, Суд действует на основании принципа комплементарности, то есть дополняя, а не подменяя национальную систему уголовного правосудия. Это означает, что Суд компетентен рассматривать дела, когда судебные органы государства территориальной юрисдикции отсутствуют, не могут или не желают выполнить свои функции. И эти обстоятельства должны быть предварительно установлены Судом.

МУС условно дифференцирует военные преступления по ряду оснований:

- во-первых, по критерию серьезных нарушений: деяния, нарушающие непосредственно Женевские конвенции 1949 года и Протоколы к ним 1977 года (восемь преступлений, в том числе – умышленное убийство, пытки или бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, взятие заложников и др.); деяния, нарушающие законы и обычаи войны (двадцать шесть преступлений, в том числе – умышленные нападения на гражданские объекты, убийство или ранение комбатанта, который, сложив оружие или не имея более средств зашиты, безоговорочно сдался, заявление о том, что пощады не будет, и пр.);
- во-вторых, по критерию масштаба вооруженных конфликтов в установленных рамках МПП на: деяния, совершенные в условиях международных вооруженных конфликтов (четыре преступления, в том числе – взятие заложников) и деяния, совершенные в условиях вооруженных конфликтах немеждународного характера (двенадцать преступлений, в том числе – умышленное нанесение ударов по гражданскому населению как таковому, а также умышленное нападение на отдельных гражданских лиц, не принимающих непосредственного участия в военных действиях, разграбление города или населенного пункта, даже если он взят

штурмом, изнасилование, обращение в сексуальное рабство, принуждение к проституции, принудительная беременность, принудительная стерилизация и любые другие виды сексуального насилия).

Между тем, наша цивилизация вступила в эпоху вооруженных конфликтов с прямым и опосредованным участием профессионалов из частных военных компаний, государственных и иных политических деятелей – пособников военных преступников, ученых – мизантропов, радикалов из различных реваншистских и террористических группировок, возможности попадания в их руки ОМУ [5; 12; 47], военных действий с высокой степенью вероятности использования «глобального» оружия – геосферного, гелиосферного [20, с.26] и др. Это значит, что можно прогнозировать дальнейшее расширение содержания дефиниции «военные преступления».

Что касается привлечения виновных в совершении военных преступлений к ответственности в современных условиях, данный аспект темы нашего исследования можно проанализировать на примере украинского кризиса. Рассмотрение указанного кризиса, обусловленного государственным переворотом с конкретной геополитической целью [31], позволяет констатировать, что если на этапе Киевского «майдана» обстановку в стране еще как-то можно было квалифицировать, как нарушения внутреннего правопорядка, ситуацию внутренней напряженности, то на этапе спонтанного формирования, как ответная реакция на данный госпереворот, самопровозглашенных ДНР и ЛНР она (обстановка) обрела статус вооруженного конфликта немеждународного характера. Конфликт локализован в пределах территории одной страны, не спровоцирован ее военным противоборством с другим государством. Сторонами конфликта четко позиционированы лица, захватившие высшую публичные власть на Украине, и ополченцы самопровозглашенных ДНР и ЛНР. Последние уверенно контролируют часть территории страны (юго-восток Украины), имеют относительно упорядоченную систему централизованного командования. Масштаб противостояния сторон конфликта демонстрирует, что в регионе имеют место не отдельные акты вооруженного насилия, а непрерывные и согласованные военные действия, в настоящее время, благодаря Минским соглашениям, – «замороженные».

Серьезное нарушение законов и обычаев войны, инкриминированное Следственным комитетом Российской Федерации (СКР) ряду участников вооруженного конфликта немеждународного характера на юго-востоке Украины, выступающих на стороне официального Киева, это, прежде всего, – применение запрещенных средств и методов ведения войны, ответственность за которое предусмотрена Женевскими конвенциями 1949 года, Протоколами I, II к ним 1977 года, Конвенцией о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 года, дополняющими ее Протоколами I-V [24], ст.356 УК РФ. СКР обвиняет соответствующих лиц и в геноциде (ст.357 УК РФ), а также в сопутствующих криминальных деяниях – эксцессах, массовых безвестных исчезновениях, похищениях людей, убийствах, изнасилованиях, пытках, воспрепятствовании журналистской деятельности, призывах к развязыванию агрессивной войны, реабилитации нацизма и пр.

Конкретными обвиняемыми в указанных преступлениях, в частности, стали: начальник Генерального штаба Вооруженных сил Украины В.Н. Муженко; бывший Министр обороны Украины В.В. Гелетей; бизнесмен и политик, Министр внутренних дел Украины А.Б. Аваков; олигарх, бывший губернатор Днепропетровской области И.В. Коломойский. Под следствие попали также одиозные фигуры, «украшающие» Киевский политический Олимп: один из инициаторов воссоздания ОУН-УПА в форме УНА-УНСО, который сравнительно недавно в эфире украинского TV публично призвал к организации концентрационных лагерей для русскоязычных жителей Луганска и Донецка Д.А. Корчинский; депутат Верховной Рады Украины, видный необандеровец, лидер праворадикальных организаций «Правый сектор» и «Тризуб» Д.А. Ярош и другие персоны, известные своими резонансные заявлениями и криминальными деяниями. Некоторых из них СКР считает также причастными к преступлениям, совершенным против военнослужащих Вооруженных Сил России и Внутренних войск МВД России в ходе контртеррористической операции, проводимой на территории Чеченской Республики в 1994-1995 годах. Более того, СКР установлено, что в эти же годы вместе с ними в составе карательного отряда «Арго», а затем «Викинг», руководимого небезызвестным Александром Музычко («Сашко Билый»), против военнослужащих Российских Вооруженных Сил воевал… нынешний премьер-министр Украины А.П. Яценюк. Он участвовал как минимум в двух вооруженных столкновениях, происходивших 31.12.1994 на площади Минутка в городе Грозный и в феврале 1995 года в районе городской больницы №9 города Грозный, а также в пытках и расстрелах пленных военнослужащих Российской Армии в Октябрьском районе города Грозный 07.01.1995 [21].

Как Россия намерена добиваться привлечения соответствующих лиц к ответственности и наказанию за военные преступления? Здесь, на наш взгляд, возможны следующие варианты. Прежде всего, если эти лица окажутся в зоне непосредственной деятельности российской правоохранительной системы (предположим, будут выданы России), то они неминуемо будут осуждены компетентным российским судом. Далее, нельзя исключать, что в обозримом будущем, по аналогии с МВТН, МТЮ, МТР, по инициативе нашей страны будет сформирован Международный трибунал по Украине (МТУ). Наконец, возможно также инициирование адекватного судебного процесса в рамках МУС.

Статья проверена программой «Анти-Плагиат»; оригинальность текста – 87%.

Список литературы:

1. Балан О.И. История и необходимость создания Международного уголовного суда //Московский журнал международного права. – 2004. – №2. – С.125-134.
2. Батырь В.А. Актуальные проблемы имплементации норм МГП в законодательстве Российской Федерации //Московский журнал международного права. Специальный выпуск, посвященный 50-летию Женевских конвенций 1949 года. – М.: Издательство «Международные отношения», 1999. – С.193-209.
3. Батырь В.А. Международно-правовая регламентация применения средств ведения вооруженной борьбы в международных вооруженных конфликтах //Государство и право. – 2001. – №10. – С.63-75.
4. Военные преступления. Это надо знать всем: Справочник /Под редакцией Р.Гутмэна, Д.Риффа. Юридический редактор: К.Андерсон. Научный редактор: Ю.М.Колосов. Перевод с английского О.А.Варшавер, С.Б.Ильиной, Л.А.Резниченко. – М.: Издательство «Текст», 2001. – 488 с.
5. В Украине создают генно-биологическое оружие //Web-ресурс: http: //www.paranormal-news.ru/news/v_ukraine_sozdajut_genno_biologicheskoe_oruzhie/2013-07-25 (дата обращения 25.11.2015).

6. Декларация о неупотреблении легко разворачивающихся и сплющивающихся пуль (Гаага, 29.07.1899) //Web-ресурс: http: //www.stat.doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id =11911618@egNPA (дата обращения 25.11.2015).

7. Декларация о праве морской войны (Лондон, 26.92.1909, не вошла в силу, так как не получила достаточного для этого количества ратификаций) //Web-ресурс: http: //www. navycollection.narod.ru/library/docs/London_1909.htm (дата обращения 25.11.2015).

8. Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль (принята в г. Санкт-Петербурге 29/11/.11/12/.1868) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

9. Договор о защите учреждений, служащих целям науки и искусства, а также исторических памятников (Пакт Рериха) (подписан в г. Вашингтоне 15.04.1935) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

10. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) (вместе с Правилами, касающимися опознавания, Удостоверением журналиста, находящимся в опасной командировке) (подписан в г. Женеве 08.06.1977, вступил в силу 07.12.1978, Советский Союз ратифицировал Протокол I с заявлением /Указ Президиума Верховного Совета СССР от 04.08.1989 №330-XI/) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

11. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.121949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) (подписан в г. Женеве 08.06.1977) //Web-ресурс: http: //ww.base.garant.ru/2540378/ (дата обращения 25.11.2015).

12. Дунаевский И. До 20 человек могли заразиться в Южной Корее от спор сибирской язвы //Официальный сайт «Российской газеты». – 28.05.2015; Web-ресурс: http: //www.rg.ru/2015/05/28/yazva-site-anons.html (дата обращения 25.11.2015).

13. Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.10 – международное право /Дипломатическая академия МИД России. – М., 1999. – 46 с.

14. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (вместе с Проектом Соглашения о санитарных зонах и местностях) (Конвенция I) (заключена в г. Женеве 12.08.1949, с изменениями от 08.12.2005, вступила в силу 21.10.1950, Советский Союз ратифицировал Конвенцию с оговоркой, сделанной при подписании /Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17.04.1954/) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

15. Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Конвенция II) (заключена в г. Женеве 12.08.1949, с изменениями от 08.12.2005, вступила в силу 21.10.1950, Советский Союз ратифицировал Конвенцию с оговоркой, сделанной при подписании /Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17.04.1954/) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

16. Женевская конвенция об обращении с военнопленными (Конвенция III) (заключена в г. Женеве 12.08.1949) //Web-ресурс: http: //www.constitution.garant.ru/act/right/megdunar /2540382/ (дата обращения 25.11.2015).

17. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (вместе с Проектом Соглашения о санитарных и безопасных зонах и местностях, Проектом Правил, касающихся коллективной помощи гражданским интернированным) (Конвенция IV) (заключена в г. Женеве 12.08.1949, с изменениями от 08.12.2005, вступила в силу 21.10.1950, Советский Союз ратифицировал данный документ с оговорками, сделанными при подписании /Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17.04.1954/) //Консультант Плюс. – 25.11.2015.

18. Зверства бандеровцев //Военное обозрение. – 28.11.2010; Web-ресурс: http: //www.topwar.ru/?newsid=2467 (дата обращения 25.11.2015).

19. Хмелевский С.В. Захват заложника: уголовно-правовой, виктимологический, частноправовой аспекты. Научное издание. – М.: Издательство «Per Se», 2008. – 96 с.

20. Хмелевский С.В. Реабилитации не подлежат, давностью не прикрыты, или О том, что роднит ОУН-УПА и нынешних ультранационалистов, захвативших публичную власть на Украине //Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – №2. – С.210-216.

РЕЦЕНЗИЯ

Статья кандидата философских наук, доцента С.В. Хмелевского: «Военные преступления: понятие, содержание, привлечение виновных к ответственности в современных условиях» посвящена исследованию темы, крайне востребованной и актуальной в международном публичном праве, политологии, теории международных отношений. Востребованной и актуальной с учетом, прежде всего, еще не успевших кануть в Лету войн, развязанных США во Вьетнаме, Ираке, Афганистане, вооруженных конфликтов на территории бывших Югославии и Ливии, продолжающихся украинского и сирийского кризисов, по меньшей мере, странного совпадения очередной энергетической блокады со стороны Украины Российского Крыма с «ударом в спину» (по заявлению Президента России В.В. Путина) – поражением ракетой «воздух – воздух», выпущенной с турецкого истребителя F-16 «Файтинг Фалкон», над государственной территорией Сирии фронтового бомбардировщика СУ-24М Воздушно-Космических Сил России. Лейтмотивом данной статьи является опровержение расхожего на бытовом уровне тезиса: «война все спишет». Не спишет!!! С.В. Хмелевский убедительно аргументирует тезис, что, по крайней мере, международно-правовая ответственность за военные преступления, как Дамоклов меч, неизбежно нависает над военными преступниками. И этот Меч, рано или поздно, их поразит, так как в международном публичном праве разработаны и действуют правила, на основании которых виновные в совершении военных преступлений сроком давности не прикрыты, амнистии не подлежат, на них не распространяется право убежища, они подлежат выдаче для придания неотвратимому наказанию по суду. В то же время автор предупреждает нас не терять бдительности. И прогнозирует, что поскольку Человечество вступило в эпоху вооруженных конфликтов, движимых профессионалами из частных военных компаний, политиканами – пособниками военных преступников, учеными – мизантропами, радикалами реваншистских и террористических группировок, возможности попадания в их руки оружия массового уничтожения, военных действий с высокой степенью вероятности использования «глобального» оружия, постольку неизбежно дальнейшее расширение содержания категории «военные преступления». И с этим сложно не согласиться.

Несомненным достоинством статьи являются ее солидная эмпирическая база, логичность изложения тщательно подобранного материала, оригинальный, взвешенный анализ излагаемых фактов, синтез промежуточных положений, отличающихся новизной, высоким уровнем теоретической и прикладной значимости, проверяемостью на практике. Отсюда ключевые выводы автора в достаточной степени обоснованы, а его статья заслуживает самой высокой оценки и может быть рекомендована к опубликованию в рекомендуемых ВАК России журналах по юридическим, социально-политическим наукам.

Доктор политических наук,
доктор экономических наук,
кандидат исторических наук, профессор
Дмитрий Николаевич Ермаков

9.3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТЧУЖДЁННОСТЬ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Даллакян Камо Сарибекович, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и социальной политики.

Место работы: Российский государственный социальный университет

karlos30ru@yahoo.com

Петрова Жанна Николаевна, студент направления подготовки «политология»

Место учебы: Российский государственный социальный университет

zhannapetroch@gmail.com

Аннотация: В статье рассмотрена сущность политического отчуждения, возможные причины возникновения такой тенденции на фоне острой международной ситуации, когда отношения России и США, включая западные страны, очень напряжённые. Политическая отчужденность или «политический нигилизм» – явление в той или иной мере неизбежное в условиях демократизации общества, люди все чаще не верят в значимость собственной деятельности, считая, что в обществе ответственность отдельного человека за происходящее рассеивается.

В ходе исследования была использована официальная статистика, экспертная оценка, приведены мнения и высказывания различных мыслителей. По данным исследования Левада – центра за 2014 год большинство населения находится в условиях острого институционного дефицита: государственные службы работают плохо и неэффективно, общественные институты слабы или просто отсутствуют. Лишь 27% респондентов считают, что государство выполняет все свои обязательства. Вместе с тем, исследовательский центр отмечает и положительную динамику количества тех, кто считает, что повлиять на происходящее возможно «хотя бы в незначительной степени».

По итогу проделанной работы были выявлены причины возникновения политической отчуждённости, а именно: отсутствие конкретных рычагов воздействия на власть; недоверие к власти; отчуждение вследствие признания собственной пассивности; усиление авторитарно – бюрократического режима; нестабильная социально – экономическая ситуация.

Так же были предложены меры по предотвращению тенденции политической отчуждённости, которые предполагают стабилизацию механизма политической социализации и включение населения в политическую жизнь страны. Самым важным звеном в решении данной проблемы, является повышение доверия к власти. А стало быть, эффективности её работы.

Ключевые слова: политическая отчуждённость, тенденция, доверие, власть, народ, политическая социализация.

POLITICAL ALIENATION IN THE MODERN WORLD

Kamo Dallakyan S., Doctor of Political Sciences, Associate Professor of Political Science and Social Policy

Place of employment: the Russian State Social University

karlos30ru@yahoo.com

Petrova Zhanna N., the student

Study place: the Russian State Social University

zhannapetroch@gmail.com

Abstract: In the article the essence of political alienation , the possible causes of this trend on the background of acute international situation when relations between Russia and the United States , including Western countries , very tense .

The study was based on the official statistics, expert judgment , given the views and opinions of different thinkers.

According to the results of this work have been identified the causes of political alienation, namely the absence of specific levers of power; distrust of the government; alienation as a result of recognition of their own passivity; strengthening of authoritarian – bureaucratic regime; unstable socio – economic situation.

Also, measures have been proposed to prevent the alienation of the political trends that suggest stabilization mechanism of political socialization and inclusion of the population in the political life of the country. The most important step in solving this problem is to increase the confidence in the government. And therefore, its efficiency.

Keywords: political alienation, trend, trust, power, people, political socialization.

ВВЕДЕНИЕ

«Если вы не занимаетесь политикой,
то политика займётся вами».
Бисмарк

Вышеупомянутые слова Бисмарка явно дают понять, что политика – сфера, касающаяся буквально каждого, и, если человек не проявляет интерес к политической ситуации в стране и за её пределами, это совсем не означает, что сложившаяся ситуация не влияет на него.

Б.Ю. Григоренко (Григоренко, 2013: Электр. ресурс) в рамках сложившихся исследовательских традициях общественно-политическую активность рассматривал как часть интегрального понятия «социальная активность», она, по его мнению, выступает одновременно как деятельность и как устойчивое свойство личности.

Политическая активность неразрывно связана с по-

литической культурой, которая, в свою очередь, в большей степени зависит от культурно – исторической памяти народа. Институт демократических выборов, как способ участия в политической жизни в России, начал складываться совсем недавно, например, в США первые президентские выборы произошли в 1789 году, в России – в 1991 году. Исторически сложилось так, что нашему государству приходится внедрять те технологии, которые в странах Запада применяются не одно столетие, в очень короткие временные рамки.

На фоне сложившейся непростой ситуации на внешнеполитической арене, ухудшения экономического положения России наблюдается тенденция недоверия населения к власти, но при этом растёт уровень доверия народа к президенту.

УРОВЕНЬ ДОВЕРИЯ НАРОДА К ВЛАСТИ

По данным Левада – центра (Доверие к власти и официальной статистике, 2015: Электр. Ресурс) доверяют Президенту 80% респондентов, при этом по данным опроса в июле 2015 года «Только каждый шестой россиянин уверен, что государственные управленцы, как правило, говорят всю правду о положении дел в экономической и социальной сфере. Треть населения считает, что они «иногда говорят правду, иногда скрывают правду, лгут». Большая часть опрошенных (41%) полагают, что полная и адекватная информация о состоянии дел в стране скорее недоступна населению. Респонденты скептически относятся к данным госстатистики: 23% – скорее верят, 41% – «отчасти доверяют, отчасти нет», 32% – скорее не доверяют её результатам. 42% россиян считают, что до В. Путина не доходит полная информация о положении дел в стране, а 14% – от президента скрывают правду о реальной ситуации. Лишь каждый третий уверен, что В. Путин получает полную и достоверную информацию».

Низкий уровень политической активности порождает «политический нигилизм» – позицию «неучастия» населения во внутриполитических процессах.

По данным исследования Левада – центра за 2014 год (Волков, Гончаров, 2014: Электр. Ресурс). большинство населения находится в условиях острого институционного дефицита: государственные службы работают плохо и неэффективно, общественные институты слабы или просто отсутствуют. Лишь 27% респондентов считают, что государство выполняет все свои обязательства. Вместе с тем, исследовательский центр отмечает и положительную динамику количества тех, кто считает, что повлиять на происходящее возможно «хотя бы в незначительной степени», самый приемлемый и распространённый вариант политического участия – «голосование на выборах» (75%) – этой формой политического участия большинство предпочитает ограничивать свою политически активную деятельность, считаю свой «гражданский долг» выполненным.

К проблеме активной гражданской позиции обращались многие мыслители. В теории Руссо политическое отчуждение выражается в отторжении от индивида его «естественного права» на осуществление власти и управления собственным бытием и заключается в факте существования государства, правительства, представительского депутатства. Сущностной причиной такого положения объявляется Руссо возникновение общественного института частной собственности и связанного с ним нарастания человеческого неравенства (в том числе и политического).

Путь преодоления политического отчуждения по Руссо – установление государственных форм непосредственной (плебисцитарной) демократии, способной вернуть изначально принадлежащие индивиду властные функции. К. Маркс в этой связи полагал государство посредником между человеком и его свободой, считая главной причиной политического отчуждения существование антагонистических общественных отношений, проявлением которых в условиях господства буржуазного способа производства выступает отчуждение товарное (материально-экономическое).

Воплощением политического отчуждения в государстве, по М. Веберу, выступает его чрезмерная бюрократизация. Однако полностью преодоление политического отчуждения, как отчуждения властных функций и институтов от человека, недостижимо в обозримом историческом будущем.

ПРИЧИНЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ОТЧУЖДЕНИЯ

Обратимся к возможным причинам политического отчуждения.

1) Отсутствие конкретных рычагов воздействия на власть (« Куда идти и зачем?»).

2) Недоверие к власти («По большей части, правительство обслуживает интересы небольших организованных групп, таких как бизнес или промышленность, и не слишком-то заботится о нуждах таких людей, как я»).

3) Отчуждение вследствие признания собственной пассивности («Мнение подобных мне людей никак не может влиять на то, что делает правительство»).

4) Усиление авторитарно-бюрократического режима («Меня и слушать не станут»).

5) Нестабильная социально-экономическая ситуация («Времени и на свои проблемы не хватает…семью бы прокормить»).

МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ОТЧУЖДЕНИЯ

В Американской газете «The National Interest» (Корбой, Кортни, Яловиц, 2014: Электр. ресурс) пишут: «Для устранения политического отчуждения и повышения доверия в обществе нужны новые инициативы. Хотя ситуация и обстоятельства в России, Европе и Америке очень сильно отличаются друг от друга, многие симптомы там схожи. У Запада есть открытость и гражданское общество, что поможет ему мирно решить проблему отчуждения. А вот Россия сумеет сделать это лишь в том случае, если будет расширять свободы и привлекать к решению проблем своих граждан».

Чтобы предупредить развитие тенденции политического отчуждения необходимо принять меры по повышению эффективности политической социализации, т.е. включению народа в политическую деятельность.

Политическая отчужденность или «политический нигилизм» – явление в той или иной мере неизбежное в условиях демократизации общества, люди все чаще не верят в значимость собственной деятельности, считая, что в обществе ответственность отдельного человека за происходящее рассеивается.

Однако не следует забывать, что именно осознание ответственности каждого за происходящее в стране может сформировать гражданское общество, к которому стремится современный человек.

Для формирования политически активного населения необходима слаженная работа механизма политической социализации, которая напрямую связана с эффективностью институтов социализации.

На современном этапе развития наблюдается рост политической отчужденности населения, однако пред-

посылки для предотвращения данной тенденции и политической социализации также прослеживаются.

Самым важным звеном в решении данной проблемы, является повышение доверия к власти. А стало быть, эффективности её работы. Только тогда можно будет говорить о повышение уровня политической культуры, что, несомненно, приведёт к положительному результату в противодействии политическому отчуждению.

Список литературы:

1. Волков, Д., Гончаров, С. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем [электронный ресурс] // Левада – центр. URL.: http://www.levada.ru/old/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem [архивировано в WebCite] (дата обращения: 5.12.2015)
2. Григоренко, Б.Ю. (2013) Социально – политическая активность молодёжи в современных [Электронный ресурс]// Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение» / №2. URL.: http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/2/Grigorenko_Social-Political-Activity-Youth/ [архивировано в WebCite] (дата обращения: 5.12.2015)
3. Доверие к власти и официальной статистике [электронный ресурс] // Левада – центр URL.: http://www.levada.ru/old/19-08-2015/doverie-k-vlasti-i-ofitsialnoi-statistike [архивировано в WebCite] (дата обращения: 5.12.2015)
4. Корбой, Д., Кортни, У., Яловиц, К. Политическое отчуждение в России и на Западе [электронный ресурс] // The National Interest, США. URL.: http://inosmi.ru/world/20140129/216992396.html [архивировано в WebCite] (дата обращения: 5.12.2015)

Reference list:

1. Volkov, D, Goncharov, S. Potentsial grazhdanskogo uchastiia v reshenii sotsial'nykh problem. Levada – tsentr. [online] Available at: http://www.levada.ru/old/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem [archived in WebCite] (accessed: 5.12.2015) (In Russ.)
2. Grigorenko, B.Iu. (2013) Sotsial'no – politicheskaia aktivnost' molodezhi v sovremennykh. Informatsionnyi gumanitarnyi portal «Znanie. Ponimanie. Umenie», no 2, [online] Available at: http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/2/Grigorenko_Social-Political-Activity-Youth/ [archived in WebCite] (accessed: 5.12.2015) (In Russ.)
3. Doverie k vlasti i ofitsial'noi statistike. Levada – tsentr. [online] Available at: http://www.levada.ru/old/19-08-2015/doverie-k-vlasti-i-ofitsialnoi-statistike [archived in WebCite] (accessed: 5.12.2015) (In Russ.)
4. Korboi, D, Kortni, U, Ialovits, K. Politicheskoe otchuzhdenie v Rossii i na Zapade. The National Interest, The United States. [online] Available at: http://inosmi.ru/world/20140129/216992396.html [archived in WebCite] (accessed: 5.12.2015) (In Russ.)

9.4. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ВХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ В ГЛОБАЛЬНОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИИ «ЭЛЕКТРОННЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»

Пенкина Валентина Александровна, аспирант кафедры национальной безопасности

Место учебы: Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

vapenkina@mail.ru

Аннотация: В данной статье исследованы подходы к реализации интеграционной стратегии муниципальных образований России по вхождению в глобальное информационное пространство на основе использования технологии «Электронный муниципалитет». На основе актуальных сведений открытых источников проанализированы проблемы, основные подходы, имеющиеся результаты и перспективы построения единого электронного пространства муниципалитета.

Ключевые слова: муниципальное образование, глобальное информационное пространство, информационное общество, интеграционная стратегия.

THE PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE STRATEGY MUNICIPALITIES ENTERING RUSSIA INTO THE GLOBAL INFORMATION SPACE ON THE BASIS OF TECHNOLOGY «ELECTRONIC MUNICIPALITY»

Penkina Valentina Alexandrovna, graduate student of National Security

Study place: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

vapenkina@mail.ru

Abstract: In this article the approaches to the implementation of the integration strategy municipalities Russia to join the global information space through the use of technology, «Electronic municipality». On the basis of current information, open source analysis of problems, the main approaches available results and the prospects of building a unified electronic environment of the municipality.

Keywords: municipality, the global information space, information society, integration strategy.

В современных условиях создание информационного общества является одним из приоритетов инновационного и социально-экономического развития Российской Федерации. Революционные изменения в передаче информации в глобальном масштабе и развитие современных информационно-коммуникационных технологий приводит к изменению образа жизни людей, подходов к получению образования и организации трудовой деятельности, а также взаимодействию между гражданским обществом и государственными органами.

Сегодня в России поставлен ряд амбициозных задач, которые должны быть решены к 2020 году:

- Российская Федерация должна войти число 20 ведущих стран мира в международном рейтинге по индексу готовности к сетевому обществу (в 2011 году Россия была в числе 70 ведущих стран мира);
- в число 10 ведущих стран мира по индексу развития информационных технологий (в 2011 году Россия входила в число 50 ведущих стран мира);
- в число 20 ведущих стран мира по индексу развития электронного правительства (в 2011 году Россия входила в числе 60 ведущих стран мира) [1].

На сегодняшний день решение указанных задач решается на основе реализации различных государственных проектов, например, «Электронное правительство», позволяющего гражданам и юридическим лицам получать государственные услуги дистанционно с помощью современных информационно-коммуникационных технологий.

В нынешней ситуации становиться необходимым, чтобы муниципальное образование могло иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного взаимодействия для наиболее эффективной реализации задач и решения вопросов управления территорией. Одним из важнейших факторов осуществления успешной модернизации муниципальных образований является их активное и ускоренное интегрирование в мировое глобальное информационное общество на основе следования современным постоянно развивающимся информационным стандартам.

Еще в начале 2000-х годов на уровне отдельных регионов в России начали говорить о возможности реализации проекта «Электронный муниципалитет», позволяющего перевести муниципальное управление на новое качество. При этом термин «электронный муниципалитет» подразумевал создание социально ориентированных проектов на базе инфокоммуникационных технологий на территории муниципалитета с целью оказания населению различного рода услуг [2].

На сегодняшний день рядом муниципальных образований – прежде всего, крупных – реализована интеграционная стратегия по вхождению в глобальное информационное пространство и осуществлены проекты создания электронного муниципалитета.

Например, «Электронный муниципалитет города Тюмени» [5] позволяет в дистанционном режиме на основе электронного документооборота получить различные муниципальные услуги, составить обращение в администрацию города Тюмени, получить доступ к электронному школьному дневнику ребенка, записаться на прием к врачу в местную поликлинику, осуществить поиск работы, устроить ребенка в спортивную секцию, подписаться на рассылку информации об отключениях воды, тепла, электричества в многоквартирных домах и получить разнообразную справочную информацию в различных областях деятельности муниципалитета. Важным выглядит то, что пользователь портала может оценить качество предоставляемых услуг и просмотреть ответы на свои обращения.

Однако, не смотря на значительные успехи в области перевода государственных услуг в электронное информационное пространство на федеральном и региональном уровнях, аналогичная задача реализации интеграционная стратегия по вхождению в глобальное информационное пространство на муниципальном уровне решается крайне сложно. Во многом это можно объяснить следующими причинами:

- перевод муниципальных услуг в электронную форму проводится за счет муниципального финансирования, которое ограниченно и не везде позволяет решать задачи реализации крупномасштабных проектов;
- подобные проекты имеют большую затратность и сложность привлечения дополнительного финансирования, в том числе за счет различных бюджетных источников (в отличии от реализации федеральных и региональных проектов);
- существуют нехватка собственных профессиональных кадров – специалистов, способных решить сложные задачи программного построения электронного муниципалитета и недостаточность собственных средств муниципалитетов для привлечения сторонних высококлассных и высокооплачиваемых специалистов.

В этой ситуации решением указанных проблем выступает создание специальных программных продуктов, позволяющих максимально быстро и с приемлемыми затратами построить электронное информационное пространство любого муниципального образования, независимо от его масштабов и территориальной удаленности от крупных региональных центров. Главными условиями реализации проекта в этом случае выступают только наличие широкополосного доступа в Интернет и уровень распространения информационно-коммуникационных устройств среди населения.

Необходимо отметить, что сегодня в России несколькими отечественными компаниями разработаны пакетные (коробчатые) программные продукты, позволяющие реализовать стратегию создания электронного муниципалитета.

Так, компанией ИВК – ведущим российским производителем компьютерной техники, системообразующего программного обеспечения и средств защиты информации в июле 2014 года было объявлено о завершении разработки отраслевого решения «ИВК Портал. Электронный муниципалитет», которое позволяет создать готовую защищенную инфраструктуру обмена, хранения и отображения информации для предоставления населению государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Данная разработка ИВК рассчитана на заказчиков уровня муниципального образования и предоставляет им полный набор современных ИТ-инструментов для информационной поддержки граждан, оказания им услуг и формирования целостной информационной среды для продуктивного взаимодействия граждан и органов местного самоуправления [3].

Корпорацией «ПАРУС» предложена своя версия «Электронного муниципалитета», обеспечивающая администрацию муниципального образования актуальной комплексной информацией для своевременного и качественного решения вопросов местного значения и предоставления муниципальных услуг [4].

Использование системы позволяет организовать работу всех подразделений органа местного самоуправления в едином информационном пространстве и значительно повысить их эффективность работы в рамках реализации основных полномочий, включая формирование и исполнение бюджета, администрирование местных налогов и сборов, управление муниципальным имуществом, муниципальный жилищный контроль. Система обеспечивает не только обмен данными в рамках оказания государственных и муниципальных услуг, но и получение информации из федеральных источников, необходимой для повышения эффективности деятельности самих органов местного самоуправления.

На основе программы «Электронный муниципалитет» ООО «НПЦ «Космос-2» (г. Ростов-на-Дону) уже существуют решения, реализованные на базе конкретных муниципалитетов. Так, данный продукт используется на сегодняшний день в Администрациях и отдельных подразделениях муниципалитетов городов Ростова-на-Дону и Армавира, а также МФЦ г. Анапы и г. Ростова-на-Дону [1].

Данная программа представляет собой информационно-справочную систему для решения задач в органах государственной и муниципальной власти, оказывающих услуги населению и предназначена для повышения качества и доступности муниципальных услуг, предоставляемых гражданам и организациям, и способствует упрощению процедуры и сокращению сроков предоставления услуг; расширению возможностей самообслуживания, повышению технологической осведомленности и квалификации граждан и сокращению очередей.

Программа взаимодействует с большим количеством других автоматизированных систем и обеспечивает выполнение следующих функций:

- просмотр и администрирование информации;
- осуществляет запись на прием, заполнение и отправку бланков документов;
- ведет статистику посещений;
- создает опросы;
- создает карточки обращений;
- позволяет узнать состояние прохождения своего обращения, заявки и исполнения поручений.

В свою очередь ООО «Девелопмент груп» (с 2014 года – резидент Научно-технологического парка Новосибирского Академгородка) предлагает решать проблему построения электронного муниципалитета на основе использования «облачных технологий». Компанией реализуется проект «E-city» для сотрудников муниципальных учреждений, специалистов местных органов самоуправления и жителей городов, призванный:

- решить вопросы автоматизации процесса управления муниципальным образованием;
- обеспечить прозрачность управления и реальность принятия решений,
- держать граждан в курсе происходящих событий и учитывать мнение общественности [6].

E-city основан на технологиях SaaS (программное обеспечение как услуга) и представляет собой набор «облачных» сервисов, разработанных с учетом бизнес-процессов в муниципалитетах. E-city позволяет:

- обеспечить гарантированную сохранность и защиту персональных данных пользователей;
- организовать простое решение задач предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организовать систему межведомственного электронного взаимодействия на уровне муниципального образования;
- не тратить силы и средства на приобретение дорогостоящих аппаратно-программных комплексов;
- создать привлекательные рабочие места для молодежи;
- повысить качество жизни для граждан муниципалитета.

На сегодняшний день в системе E-city функционируют порталы городов Омск, Куйбышев и Бийск [7].

Таким образом, в современных условиях понятие «электронный муниципалитет» предполагает создание на базе инфокоммуникационных технологий разнообразных социально ориентированных проектов, муниципальных социальных сетей, глубокое проникновение информационных технологий в социальную сферу. Фактически, речь идет о новых возможностях социальной интеграции муниципального сообщества.

Важность решения этой задачи определяется тем, что без электронизации муниципалитетов не может быть создано единого вертикально и горизонтально интегрированного информационного пространства региона и страны в целом. Участниками этого пространства станут граждане, власть, учреждения социальной сферы, образования и дошкольного воспитания, здравоохранения, ЖКХ, бизнес-структуры и др.

Именно электронизация муниципалитетов обеспечит новый уровень вовлеченности граждан в информационное общество, более того, в связанное с информационными технологиями производство новых форм общения, включая такие его формы, как отношения людей в процессе самоуправления и политическое общение. В системе местного самоуправления информационные технологии станут той базисной и инкрементной инновацией, которая позволит существенно расширить спектр форм и возможности непосредственного осуществления самоуправления населением.

Список литературы:

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 21.02.2015) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2159.
2. Воротников А. Электронный муниципалитет – новое качество муниципального управления / А. Воротников // iBusiness. – 2002. – № 9-10.
3. ИВК создала типовое решение для органов местного самоуправления // PCWEEK [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.pcweek.ru/gover/news-company/detail.php?ID=164878.
4. Решение «ПАРУС – Электронный муниципалитет» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.parus.com/solutions/gov/oms/umi.
5. Электронный муниципалитет города Тюмени [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://uslugi.tyumen-city.ru.
6. DevelopmentOnTheEdge (DOTE) [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://dote.ru/o-kompanii_development_grup.
7. E-city [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://e-citycloud.ru.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Пенкиной В. А. по теме: «Проблемы и перспективы реализации стратегии вхождения муниципальных образований России в глобальное информационное пространство на основе технологии «Электронный муниципалитет»

Статья аспирантки кафедры национальной безопасности РАНХиГС В.А. Пенкиной посвящена теме, которая прямо и опосредованно связана с анализом теоретических и прикладных аспектов функционирования и развития информационного общества, и представляется в известной степени актуальной в плане надлежащего использования в деятельности штатных сотрудников российских муниципальных образований разнообразных информационных ресурсов на основе технологии «Электронный муниципалитет». На конкретных примерах действительности автор аргументирует позицию, что указанная технология не только позволяет должным образом формировать информационное пространство российского муниципального образования, независимо от его масштаба, территориально-географического положения, уровня социально-экономического развития, но и быть в курсе инноваций в соответствующей сфере общественных отношений, последовательно становиться необходимым элементом глобального информационного пространства. И с этим трудно не согласиться.

Между тем, акцентируя внимание на позитивных перспективах данного процесса, автор невольно упускает из виду то, что он (процесс) имеет и существенные проблемные моменты. Речь, в частности, идет об обеспечении информационной и даже национальной в целом безопасности России. Например, российскими чиновниками, в том числе муниципального уровня широко используются возможности целого ряда зарубежных информационно-телекоммуникационных сервисов, таких как Google, Yahoo, WhatsApp и пр., заявил в конце августа этого года Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации Н.П. Патрушев на выездном совещании во Владивостоке. Однако использование ими для решения служебных вопросов ресурсов, расположенных за рубежом, представляет серьезную угрозу национальной безопасности России. По его словам, в информационных системах российских органов публичной власти обнаружены программные средства иностранных технических разведок. Отсюда неудивительно, что сегодня специалисты фиксируют заметное увеличение числа хакерских атак на информационно-коммуникационные сети и информационные системы российских органов публичной власти. Полагаем, что автор знаком с указанной проблемой и, скорей всего, она (проблема) станет темой его будущих исследований.

Тем не менее, указанное замечание не влияет на высокую, положительную оценку качественно проведенного исследования В.А. Пенкиной. Статья написана на высоком теоретическом уровне. В ней представлено собственное видение автором ряда дискуссионных проблем обозначенной темы. Выводы автора в достаточной степени обоснованы, значимы для совершенствования информационно-коммуникационной деятельности отечественных муниципальных образований. В связи с этим рецензируемая статья может быть рекомендована к опубликованию в ведущих российских научных журналах по социально-политическим наукам.

Кандидат философских наук, доцент

С.В. Хмелевский

9.5. МАТРИЦА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

Савкин Святослав Петрович, аспирант отдела региональных исследований и программ

Место учебы: Научно-исследовательский институт гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия.

213013@mail.ru

Аннотация: Государство, ограниченное факторами внешней и внутренней среды, не способно самостоятельно достичь устойчивого развития без поддержки бизнес-сообщества. Социально-политическое партнерство государства и бизнеса обуславливает значимость слияния политических, экономических и культурных мотиваций в единый «национальный интерес», стимулируя общественный прогресс. Поэтому необходим анализ механизмов развития государственно-частного партнерства в субъектах Приволжского федерального округа в рамках формирования интегративной модели отношений между государственным и частным секторами для совершенствования экспертной базы при подготовке ГЧП-проектов.

Модель: Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа современных публикаций, нормативно-правовой базы, программно-целевых документов стратегического характера федерального и регионального уровней по теоретическим и практическим аспектам государственно-частного партнерства. Методологический потенциал включает: общенаучные методы – сбора фактов, моделирования, научных абстракций, анализа и синтеза, системного подхода, индукции и дедукции, исторический и логический, классификаций. В совокупности они позволили систематизировать, сопоставить по содержанию и значению, выявить наиболее эффективные технологии по приложению механизмов партнерства на федеральном, региональном и местном уровнях власти.

Выводы: Предложена концептуальная трактовка институционального развития ГЧП в Республике Мордовия, раскрывающая фазовый сценарий внедрения солидарных принципов отношений в региональную политику. Развитие института ГЧП в регионе видится в отраслевом охвате, совершенствовании его нормативно-правовой базы, при использовании всех модификаций ГЧП, гибком распределении рисковых обязательств, создании благоприятных условий для инвестирования частным лицам. На основе изучения опыта реализации инвестиционных проектов и инструментов привлечения финансовых средств даны рекомендации по расширению использования концессионного механизма в договорной практике региона. Формирование необходимой платформы для обмена опытом по реализации проектов и выработке политических инструментов в данной сфере в субъектах РФ требует синхронизации федерального и регионального законодательства.

Практическое значение: Реализация предложенных мероприятий создаст методологическую и методическую базу для координации концессионной деятельности при реализации крупных инвестиционных проектов на уровне представительных органов государственной власти Мордовии, в функции которого войдут выдача концессий и мониторинг исполнения соглашений. В контексте ограниченного финансирования инвестиционных программ из средств республиканского бюджета Республики Мордовия концессия может стать одним из наиболее доступных и эффективных форм привлечения капитала в региональную экономику, не увеличивая долговые обязательства и не снижая кредитный рейтинг. Это может быть учтено при разработке законодательных, нормативно-правовых, правительственных и ведомственных решений по вопросам государственно-частного партнерства.

Оригинальность/ценность: Научная новизна исследования заключается в теоретическом обосновании институционального развития государственно-частных отношений, разработке методического подхода к формированию механизма стратегического управления ГЧП-проектами на региональном уровне. Работа предназначена для специалистов в области юриспруденции и экономики, а также представителей государственных органов управления и бизнес-структур

Ключевые слова: инвестиционная политика, государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, аренда с инвестиционными обязательствами, ГЧП-проект.

THE MATRIX OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN POLITICS REPUBLIC OF MORDOVIA

Savkin Svyatoslav P., postgraduate student

Study place: Research Institute of classical Sciences under the Government of the Republic of Mordovia.

213013@mail.ru

Abstract: Affected by limited factors of external and internal environment government it is not able on their own to achieve sustainable development without the business and community support. Social and political partnership of state and business determines the importance of the merger of political, economic and cultural motivations in a single "national interest", stimulating social progress. That is why it is necessary to analyze the mechanisms of public-private partnership in the Volga Federal District regions within the formation of an integrative model of relations between the public and private sectors to improve expertise of PPP projects.

Materials and methods: ***The research tasks were solved by analysis of contemporary publications, regulatory and legal framework, regulatory and legal framework, the federal and regional program-targeted strategic documents in area of theoretical and practical aspects of public-private partnerships. Methodological potential includes following general scientific methods: collection of facts, simulation, scientific abstraction, analysis and synthesis, system approach, induction and deduction, historical and logical methods, classification. In total they allowed to systematize, compare the content and significance, and to identify the most efficient partnership technologies of at the federal, regional and local levels.***

Conclusions: ***A conceptual interpretation of the institutional development of PPP in the Republic of Mordovia explaining the phase plan for the implementation of the solidarity relations principles in regional policy is proposed. PPP development in the region seems to the sectoral coverage, regulatory framework improving, using every modifications of PPP, the flexible distribution of risk commitments, creating an enabling environment for investment by private individuals. Recommendations are made to expand the use of the concession mechanism in the region contractual practices by studying the experience of investment projects and raising finance. Creating of platform to exchange of project activity experience and to develop such policy instruments in the subjects of the Russian Federation requires synchronization of the federal and regional law.***

Results: ***The implementation of the proposed measures creates methodological framework for the coordination of concession activities in major investment projects at the government level of Mordovia, whose functions will include the issuance of concessions and monitoring the implementation of agreements. According the limited financing of investment programs from the budget of the Republic of Mordovia concession can be one of the most available and effective ways of raising capital in the regional economy without increasing the debt and reducing the credit rating. It should be taken into account in the development of legislative, regulatory, governmental and departmental solutions for public-private partnerships.***

Value: ***Scientific novelty of the research consists in theoretical justification of institutional development of public-private relationships, developing a methodological approach to create mechanism of strategic PPP-projects management of the regional level. The article will be interesting for specialists in the field of law, economics, government and business.***

Keywords: ***investment policy, public-private partnership, concession agreement, lease with investment commitments, the PPP project.***

Одним из основополагающих факторов пространственного измерения российской политики является потенциал применения государственно-частного партнерства (ГЧП) в субъекте Российской Федерации и динамики институционального дизайна в данной сфере. В нестабильных условиях внешней политической обстановки государство, ограниченное конституциями и национальными традициями, не способно достойно перейти на уровень устойчивого развития без поддержки бизнес-сообщества. Подобная форма социально-политического взаимодействия объясняет необходимость слияния политических, экономических и культурных мотиваций в единый «национальный интерес» и служит стимулом общественного прогресса.

Политический смысл ГЧП заключается в долгосрочном симбиозе государственного и частного участников, основанном на потребности разработки соответствующих проектов, предусматривающих достижение задач общественно-правовых систем по обеспечению доступности и улучшению качества общественных услуг за счет концентрации частных ресурсов и сегрегации рисков между ними. Предметно ГЧП выражено в предоставляемой государством, муниципальными органами власти и организациями бюджетного сектора собственности и услуг, находящихся в их ведении. Сущность проектов в данной сфере варьируется от передачи функций публичного сектора частному по строительству, реконструкции, модернизации, обслуживанию и эксплуатации объектов инфраструктуры, а означает любые функции общественных и государственных услуг, закрепляемых за частным лицом на коммерческой основе.

Сегодня формирование интегративной модели подобных отношений ассиметрично в мезоуровневой плоскости. Исследование региональных ГЧП-проектов, инициированное в 2014 г. Центром развития государственно-частного партнерства, по критериям долгосрочности (от 3-х лет), принадлежности к классификатору объектов общественной инфраструктуры и принципу разделения рисков между частным и публичными субъектами ГЧП показало наиболее распространенные их организационно-правовые формы: концессионные соглашения и соглашения о ГЧП в формате регионального законодательства. Кроме того, проводилась оценка проектов, выполненных на позициях, приравненных к ГЧП и соответствующих требованиям рейтинга – аренда с инвестиционными обязательствами, контракты жизненного цикла, государственные закупки с отсрочкой платежа при распределении рисков между сторонами и сроком более 3-х лет.

Анализируя развитие механизмов ГЧП в субъектах РФ, составители рейтинга базировались на инсценированной ими методике оценки факторов, действующих на них. С целью определения уровня потенциала каждого конкретного региона для привлечения инвестиций в такие проекты по условиям развитости институциональной среды, опыту в их реализации, инвестиционной привлекательности для инфраструктурных инвесторов, а также установления диапазона оцениваемых проектов был разработан классификатор объектов общественной инфраструктуры в разрезе социальной, коммунальной, энергетической и транспортной сфер.

Если общее количество проектов, зарегистрированных в 60 субъектах РФ по состоянию на 1 февраля 2014 г., составило 131 [10, с. 4], то на 1 марта 2015 г. – 586 [11, с. 4]. При подсчете ГЧП-проектов среди субъектов РФ в 2014 г. был выявлен самый высокий показатель, характерный для регионов Приволжского федерального округа (ПФО), в котором на различных стадиях (от инициирования до эксплуатации объекта) находились 34 таких проекта, в том числе в коммунальной сфере – 9, социальной – 17, транспортной – 5, энергетической – 3 [10, с. 9]. Ситуация с рейтингом регионов России по уровню развития ГЧП на 1 февраля 2014 г. и 1 марта 2015 г. представлена в таблице 1.

Таблица 1

Показатели развития механизмов ГЧП в субъектах РФ в разрезе ПФО в 2014 – 2015 гг.*

Регионы ПФО	Значение показателя развития сферы ГЧП, %		Рейтинговая позиция		Повышение/понижение рейтинговой позиции
	по состоянию на 1 февраля 2014 г.	по состоянию на 1 марта 2015 г.	по состоянию на 1 февраля 2014 г.	по состоянию на 1 марта 2015 г.	
Республика Башкортостан	48,7	54,3	16	11	+5
Кировская область	42,3	30,5	25	52	-27
Республика Марий Эл	28,9	24,4	52	69	-17
Республика Мордовия	28,8	26,1	53	64	-11
Нижегородская область	62,3	61,5	5	5	0
Оренбургская область	42,9	44,5	23	26	-3
Пензенская область	28,0	32,8	54	44	+10
Пермский край	49,4	50,0	14	14	0
Самарская область	54,3	59,6	8	7	-1
Саратовская область	18,9	34,2	71	41	+30
Республика Татарстан	70,6	66,7	2	2	0
Удмуртская Республика	42,6	49,6	24	15	+9
Ульяновская область	17,7	52,5	72	12	+60
Чувашская Республика	25,4	42,5	60	28	+32

**Составлена по: Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / Авторский коллектив: М. В. Ткаченко, А. С. Конгулов, А. А. Долгов. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. С. 4-5; Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014-2015 / Мин-во экономики РФ. М.: НП «Центр развития ГЧП», 2015. С. 4-5.*

Характеризуя динамику развития системы ГЧП в регионах ПФО в 2013-2014 гг., следует отметить позитивный рост рейтинговых позиций Ульяновской области (+60), Чувашской Республики (+32), Саратовской области (+30), Пензенской области (+10), Удмуртской Республики (+9) и Республики Башкортостан (+5). Стабильными в этом отношении оказались Нижегородская область, Пермский край и Республика Татарстан.

Снижение показателей по заданным экспертами критериям продемонстрировали Кировская область (-27), Республика Марий Эл (-17), Республика Мордовия (-11), Оренбургская (-3) и Самарская (-1) области. В связи с этим целесообразно проанализировать общественно-политическое пространство развития сферы ГЧП в одном из регионов ПФО – Республике Мордовия, которая относится к субъектам РФ с низким потенциалом ее развития, входящим в диапазон 25-35 %. Такие субъекты РФ находятся на начальной стадии постепенного создания базовых условий для реализации ГЧП-проектов, во многих из них нет практики их инициирования и адаптации в региональном социуме. К тому же, значительное влияние на место субъекта РФ в рейтинге оказывает низкий уровень развития нормативно-правовой базы, санкционирующей их исполнение и придающей им инвестиционную привлекательность.

Важно иметь в виду, что при подобном дифференцированном развитии института ГЧП в регионах просматривается фазовый сценарий внедрения принципов партнерства в системы государственного и муниципального управления, который включает в себя следующие стадии:

I. Легитимизация. Подразумевает инициацию на уровне органов государственной власти субъекта РФ решения о создании системы управления ГЧП, обоснование векторов инфраструктурного развития на концепте ГЧП, разработку и утверждение регионального закона о ГЧП с необходимыми регламентами и распорядительными документами.

II. Практическое внедрение. Означает создание профильных структур по развитию и управлению ГЧП, платформы взаимодействия с потенциальными частными инвесторами и экспертным сообществом по вопросам портфеля проектов, проведение стартовых мероприятий по привлечению к ним потенциальных инвесторов, запуск системы проектного управления.

III. Оценка результатов развития ГЧП в субъекте РФ. Содержит в себе ежегодное подведение итогов проведенной работы, приведение в соответствие региональной нормативной правовой базы, пересмотр и доработку действующего механизма управления проектами в реверсионном режиме.

IV. Конституирование. Объектировано на разработке и утверждении программы развития сферы ГЧП в субъекте РФ, увеличении числа целевых секторов, новых проджектов и финансовых манипуляторов, расширении пула потенциальных партнеров, повышении квалификации кадрового состава истэблишмента на постоянной основе.

В настоящее время конструирование институционального пространства ГЧП в Республике Мордовия аргументировано в качестве актуального направления региональной политики. Паритетный характер взаимодействия органов управления и бизнес-сообщества стал политическим посылом обращений Главы Республики Мордовия в посланиях Государственному Собранию Республики Мордовия 2012-2015 гг. [5-8], а также важным аспектом в документах программно-целевого регулирования социально-экономического развития Республики Мордовия – Программе действий Правительства Республики Мордовия на 2013 год по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [9], Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года [14], Стратегии инвестиционного развития Республики Мордовия до 2020 года [13], Стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия на период до 2025 года [15] и др.

Формирование необходимой платформы для обмена опытом по реализации ГЧП-проектов и помощи в выработке важных политических инструментов в данной сфере в субъектах РФ невозможно без синхронизации законодательства на федеральном и региональном уровнях. Так как существовавшее нормативно-правовое поле развития сферы ГЧП в Республике Мордовия не учитывало местную специфику отношений органов государственной власти, самоуправления и частных инвесторов, Министерством экономики Республики Мордовия был разработан проект Закона РМ «Об участии Республики Мордовия в государственно-частном партнерстве». В нем императивом ведения паритетных отношений является концентрация материальных и финансовых ресурсов, а также применение средств внебюджетных фондов для исполнения социально значимых, в том числе инфраструктурных, инновационных, инвестиционных проектов и программ на территории республики [4].

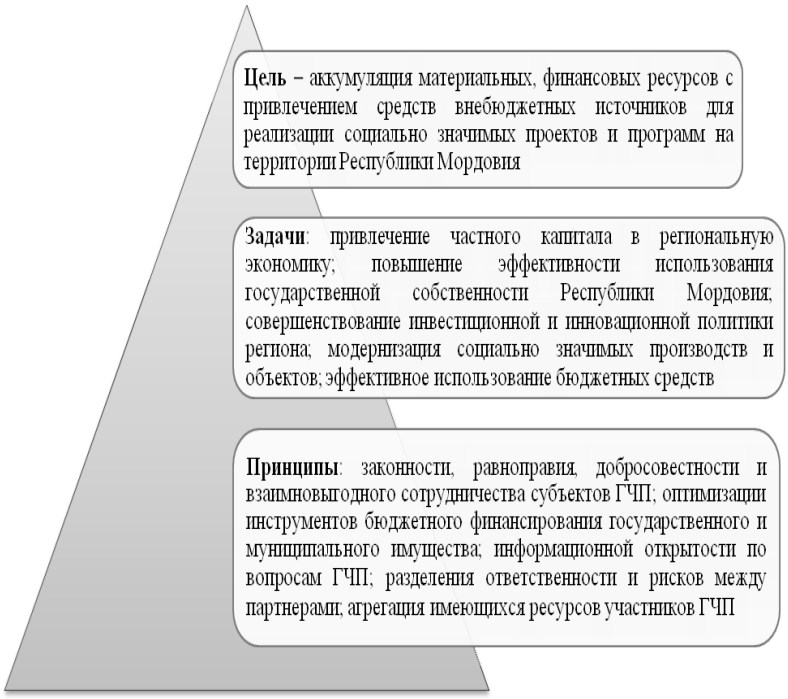

Рис. Концепт институционального развития ГЧП в Республике Мордовия

Указанный законопроект регламентирует условия государственно-частного партнерства при их соответствии стратегическим целям и приоритетам, определенным в Стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года, Республиканской целевой программе развития Республики Мордовия на 2013-2018 годы [12], схеме территориального планирования Республики Мордовия [2].

Необходимо указать основные нормативные правовые документы, которые являются косвенными механизмами регулирования сферы ГЧП на территории региона [13]:

- Закон РМ от 28.12.2012 г. № 58-З «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций»;
- постановление Правительства РМ от 18.02.2013 г. № 48 «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области социальной поддержки и защиты граждан, семьи, поддержки материнства, отцовства и детства, реабилитации инвалидов, безработных и иных категорий граждан, проживающих на территории Республики Мордовия, а также благотворительную деятельность»;
- постановление Правительства РМ от 10.11.2014 г. № 554 «Об утверждении Положения об определении размера и порядка выплаты компенсации поставщику или поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Республики Мордовия, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа), при получении у них гражданином социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой предоставления социальных услуг»;
- подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» государственной программы РМ «Социальная поддержка граждан» на 2014 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства РМ от 18.11.2013 г. № 504.

Существующая нормативно-правовая база обусловила социальный характер ГЧП-проектов. В регионе оказывается государственная поддержка социально ориентированным некоммерческим организациям путем предоставления субсидий за счет средств республиканского бюджета Республики Мордовия на реализацию общественно значимых программ. В частности, проекты Социальная гостиная «Пиэтас», Internet-кафе «Серебряный возраст» и Клуб интеллектуального общения людей старшего поколения «Золотой возраст» направлены на увеличение количества социально-бытовых и культурно-досуговых услуг маломобильным группам населения и людям преклонного возраста. Некоторые проекты предусматривают оказание бесплатных социально-правовых услуг, защиту прав и законных интересов граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Наличие высокоразвитой законодательной инфраструктуры гарантирует эффективное привлечение инвестиций и конструктивность государственно-частных отношений в целом. Для активизации инвестиционной деятельности в республике федеральные и региональные органы власти, органы местного самоуправления используют различные нормативно-правовые, финансовые и нефинансовые регуляторы и меры по поддержке инвесторов (табл. 2).

Таблица 2

Нормативно-правовой инструментарий
привлечения инвестиций в Республику Мордовия*

Законодательный акт, регламентирующий привлечение финансовых средств	Формы и методы государственной поддержки	Содержание инструмента
Закон РМ от 20.02.2006 г. № 6-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Мордовия»	Государственная поддержка инвесторов	Предоставление налоговых льгот и преференций, субсидий, инвестиционного налогового кредита, государственных гарантий, бюджетных кредитов и пр.
Закон РМ от 27.11.2003 г. № 54-З «О налоге на имущество организаций»	Льготы по налогу на имущество организаций	Освобождение от уплаты налога на имущество организаций, реализующих инновационные и приоритетные инвестиционные проекты
Закон РМ от 25.11.2004 г. № 77-З «О снижении ставок по налогу на прибыль организаций»	Льготы по налогу на прибыль организаций	Налог на прибыль организаций в размере 13,5 % уплачивается резидентами, реализующими приоритетные инвестиционные проекты
В соответствии с решениями органов местного самоуправления	Освобождение от уплаты земельного налога	Муниципальные органы власти могут не взимать земельный налог у инвесторов, зачисляемый в местный бюджет
Постановление Правительства РМ от 18.03.2013 г. № 89 «Об утверждении Правил предоставления субсидий юридическим лицам на возмещение части затрат на уплату лизинговых платежей по договорам лизинга, заключенным с российскими лизинговыми компаниями на приобретение машин и оборудования, используемых для реализации инвестиционных проектов, включенных в Республиканскую целевую программу развития Республики Мордовия на 2013 – 2018 годы»	Субсидии за пользование кредитами российских кредитных организаций и на уплату лизинговых платежей	Предоставляются в размере 2/3 ставки рефинансирования Центробанка РФ, но не более 2/3 от суммы фактически уплаченных процентов по проектам, включенным в Республиканскую целевую программу развития Республики Мордовия на 2013 – 2018 годы
Закон РМ от 21.02.2008 г. № 5-З «О предоставлении государственных гарантий Республики Мордовия»	Государственные гарантии субъектам инвестиционной деятельности	Предоставляются юридическим лицам и муниципальным образованиям безвозмездно на конкурсной основе
Закон РМ от 24.12.2010 г. № 106-З «О Залоговом фонде Республики Мордовия»; Постановление Правительства РМ от 21.02.2011 г. № 60 «Об утверждении Порядка формирования и учета залогового фонда Республики Мордовия»; Постановление Правительства РМ от 23.04.2007 г. № 181 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по вопросам предоставления государственного имущества в залог»	Залоговое обеспечение под привлекаемые кредиты	Предлагаются юридическим лицам и крестьянским (фермерским) хозяйствам, реализующим проекты в приоритетных сферах региональной экономики на конкурсной основе в обеспечении исполнения их обязательств перед кредитными организациями в форме залога республиканского имущества
Соглашения об инвестиционном сотрудничестве между инвестором и Правительством РМ	Помощь инвесторам в создании необходимой инфраструктуры	Подбор земельных площадок и оказание помощи по обеспечению инфраструктурными объектами при строительстве транспортных, инженерных и энергетических коммуникаций
Закон РМ от 4.02.2009 г. № 5-З «О налоговых ставках при применении упрощенной системы налогообложения»; Постановление Правительства РМ от 27.12.2010 г. № 515 «О вопросах реализации Комплексной программы развития и государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Мордовия на 2011 – 2015 годы»; Постановление Правительства РМ от 4.07.2011 г. № 236 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим разработку и внедрение инновационной продукции»; Постановление Правительства РМ от 4.07.2011 г. № 237 «Об утверждении Порядка предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства субсидий на возмещение затрат на уплату первого взноса по договорам финансовой аренды (лизинга)»	Снижение налоговой нагрузки и предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства	Снижение налоговой нагрузки с 15 до 5 % в зависимости от видов экономической деятельности в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»
Закон РМ от 20.02.2006 г. № 6-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Мордовия»	Помощь инициаторам инвестиционных проектов и потенциальным инвесторам	Предоставление перечня свободных площадок и земельных участков для организации производства, а также инвестиционных предложений для предприятий республики
Указ Главы РМ от 26.07.2013 г. № 155-УГ «Об утверждении инвестиционной декларации Республики Мордовия»; Указ Главы РМ от 26.07.2013 г. № 156-УГ «О совете по улучшению инвестиционного климата в Республике Мордовия»	Формирование благоприятного инвестиционного фона, снижение административных барьеров	Выработка предложений по организации взаимодействия партнеров

* *Составлена по: Сводная таблица по материалам, присланным из регионов, о проблемах и перспективах развития государственно-частного партнерства в социальной сфере (по состоянию на 18.05.2015 г.) [Электронный ресурс]. URL: socio-forum.ru (дата обращения: 15.10.2015).*

В настоящее время институциональное пространство ГЧП в Мордовии образуют Государственное Собрание Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, органы исполнительной власти (Министерство промышленности, науки и новых технологий Республики Мордовия, Министерство экономики Республики Мордовия, Государственный комитет Республики Мордовия по делам молодежи), ООО «Корпорация развития Республики Мордовия» и АУ «Агентство инновационного развития Республики Мордовия».

В полномочия парламентского корпуса республики при реализации соответствующих соглашений входят законотворческая деятельность и контроль за соблюдением и исполнением законов на территории региона, связанных с участием органов государственной власти и местного самоуправления в области ГЧП.

Правительство Мордовии принимает решения о проведении конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, устанавливает порядок проведения таких конкурсов, имеет право на заключение или прекращение действия этих договоров и пр.

Органы исполнительной власти в республике занимаются разработкой проектов и подготовкой соглашений о сотрудничестве органов государственной власти и частных инвесторов, проведением конкурсов по отбору частных партнеров на право заключения соглашения о ГЧП, а также мониторингом соблюдения договорных условий и др.

В компетенцию ООО «Корпорация развития Республики Мордовия» и АУ «Агентство инновационного развития Республики Мордовия» входят разработка мер по стимулированию инвестиционной активности, формированию механизма взаимодействия инвесторов с органами государственной власти республики, а также отбор, подготовка и формирование портфеля социально значимых проектов, реализуемых на основе ГЧП [1].

Для координации процессов реализации инвестиционных проектов в республике функционирует Межведомственная комиссия по рассмотрению проблемных вопросов в данной области, утвержденная постановлением Правительства РМ от 14.03.2011 г. № 78. Согласно Указу Главы РМ от 26.07.2013 г. № 156-УГ в республике функционирует Совет по улучшению инвестиционного климата при Главе РМ. В целях интеграции научного сообщества, промышленного кластера и бизнес-структур с органами государственной власти и местного самоуправления при формировании института ГЧП в регионе создан Координационный Совет РМ по инновационной деятельности, действующий на основе Указа Главы РМ от 23.03.2012 г. № 42-УГ. Совет предпринимателей и Совет директоров промышленных предприятий при Главе РМ выступают в качестве совещательно-консультативных структур, обеспечивающих консенсус государства с производственным и предпринимательским секторами экономики.

Кроме того, Законом РМ от 8.08.2013 г. № 51-З «Об Инвестиционном фонде Республики Мордовия» был сформирован Региональный инвестиционный фонд, аккумулирующий часть средств республиканского бюджета РМ, используемую для реализации на территории региона ГЧП-проектов. Так, в соответствии со ст. 4 бюджетные ассигнования Фонда предоставляются на конкурсной основе в форме: бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности республики и субсидий местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов [3].

Следует указать, что в сложившихся политических и социально-экономических условиях приоритетными секторами для развития ГЧП в республике являются инновационная и образовательная деятельность, модернизация жилищно-коммунального хозяйства, производственная, транспортная и логистическая инфраструктуры, жилищное строительство. Не случайно, основными проектными темами с применением механизма ГЧП в Мордовии в 2009 – 2013 гг. стали строительство и реконструкция блочных котельных на договорах аренды с инвестиционными обязательствами в Атюрьевском, Краснослободском, Лямбирском, Рузаевском, Теньгушевском и Чамзинском районах. В 2012 г. началась реализация проекта на основе концессионного соглашения по реконструкции объектов водоснабжения в г. Темникове в рамках сотрудничества администрации Темниковского муниципалитета и ООО Темниковский «Водоканал» [1].

Требуется обратить особое внимание на возможность расширения концессионной практики в договорных отношениях между государством и частными инвесторами в регионе, поскольку полученный эффект от применения данного инструмента увеличения инвестиционного потока в обновление производственного потенциала и социальных объектов выражается в восстановлении объекта, отсутствии дополнительных расходов бюджета и пополнении его доходной части за счет повышения налогооблагаемой базы юридических и физических лиц. К ключевым институциональным преимуществам концессий можно также отнести ясность правового режима вследствие действия Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», опыт реализации концессионных проектов в России на всех уровнях управления, устойчивую судебную практику в этой области, целевую определенность подобного сотрудничества и возможность использования некоторых инструментов привлечения дополнительных финансовых средств (выпуск облигаций концессионера и др.). При этом объектом концессионного договора может быть государственное или муниципальное имущество, оборотоспособное ограниченно или изъятое из оборота (субъекты хозяйствования, природные ресурсы, монопольные виды деятельности и др.), а предметом – его строительство и (или) реконструкция.

Учитывая многоплановость реализуемых задач в регионе, для координации концессионной деятельности целесообразно создать представительный орган государственной власти Мордовии, ответственный за выдачу концессий и контроль за реализацией соглашений. В контексте ограниченных возможностей финансирования инвестиционных программ объектов государственной собственности из средств республиканского бюджета РМ, концессия может стать одним из наиболее доступных и эффективных форм привлечения капитала в экономику, не увеличивая долговые обязательства и не снижая кредитный рейтинг.

Эволюционизация института ГЧП в региональном ракурсе видится не только в секторальном охвате экономики, развитии его нормативно-правовой базы, возможности использования всего спектра моделей ГЧП, разделения рисков в зависимости от специфики проектов и устойчивости их потока, но и в формировании комфортной бизнес-среды для инвестирования общественной инфраструктуры.

Становится очевидным, что реализовать масштабные инфраструктурные проекты силами только государства или частных инвесторов невозможно. Поэтому необходимо их взвешенное и конструктивное взаимодействие, которое позволит достичь максимальных результатов в региональной инвестиционной политике. Устойчивое взаимопонимание между государственными структурами и бизнес-сообществом, стабилизация очереди инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках ГЧП, на наш взгляд, возможны при более активном и адекватном приложении механизмов партнерства на федеральном, региональном и местном уровнях власти, а также при совершенствовании экспертной базы и подготовки ГЧП-проектов.

Список литературы:

1. Корпорация развития Республики Мордовия. Официальный сайт [Электронный ресурс]. http://investrm.ru/gchp/proekty1/realizuemye (дата обращения: 05.11.2015).
2. О схеме территориального планирования Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 23.04.2013 г. № 34-З (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. Система ГАРАНТ. URL: http://base.garant.ru/9092284/#ixzz3qQBYFmtX (дата обращения: 03.11.2015).
3. Об Инвестиционном фонде Республики Мордовия: Закон Республики Мордовия от 8.08.2013 г. № 51-З [Электронный ресурс]. Система ГАРАНТ. URL: http://www.garant.ru/hotlaw/mordovia/489417/#ixzz3qbFdIxT1 (дата обращения: 05.11.2015).
4. Об участии Республики Мордовия в государственно-частном партнерстве: Законопроект [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/file/33646 (дата обращения: 03.11.2015).
5. Послание Главы Республики Мордовия Н. И. Меркушкина Государственному Собранию Республики Мордовия от 27.01.2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/content/view/772 (дата обращения: 06.10.2015).
6. Послание Главы Республики Мордовия В. Д. Волкова Государственному Собранию Республики Мордовия от 25.01.2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/content/view/3180 (дата обращения: 08.10.2015).
7. Послание Главы Республики Мордовия В. Д. Волкова Государственному Собранию Республики Мордовия от 31.01.2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/content/view/3601 (дата обращения: 11.10.2015).
8. Послание Главы Республики Мордовия В. Д. Волкова Государственному Собранию Республики Мордовия от 27.01.2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/content/view/2531 (дата обращения: 16.10.2015).
9. Программа действий Правительства Республики Мордовия на 2013 год по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и Послания Главы Республики Мордовия Государственному Собранию [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-mordovia.ru/content/view/2532 (дата обращения: 16.09.2015).
10. Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / Авторский коллектив : М. В. Ткаченко, А. С. Конгулов, А. А. Долгов. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. С. 4.
11. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014 – 2015 / Мин-во экономики Российской Федерации. М.: НП «Центр развития ГЧП», 2015. С. 4.
12. Республиканская целевая программа развития Республики Мордовия на 2013 – 2018 годы [Электронный ресурс]. URL: http://mineco.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=164&Itemid=178 (дата обращения: 03.11.2015).
13. Стратегия инвестиционного развития Республики Мордовия до 2020 года. Утверждена постановлением Правительства Республики Мордовия от 16.07.2014 г. № 275. Официальный сайт Министерства экономики Республики Мордовия [Электронный ресурс]. URL: http://mineco.e-mordovia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=449 (дата обращения: 01.10.2015).
14. Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.pfo.ru/?id=37359 (дата обращения: 29.09.2015).
15. Стратегия социально-экономического развития Республики Мордовия на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/819073683 (дата обращения: 30.09.2015).

ОТЗЫВ

на статью С. П. Савкина «Матрица институционального развития государственно-частного партнерства в политике Республики Мордовия»

Современные общественно-политические реалии предопределили актуализацию проблем развития государственно-частного партнерства (ГЧП) как одной из форм взаимодействия политической и бизнес-элиты. Вектор внутренней региональной политики в условиях модернизации политической системы должен быть направлен на обеспечение паритетного и взвешенного диалога между органами государственной власти и представителями бизнес-сообщества и поиск консенсуса для публичного и частного партнеров. Реформирование политических институтов, модернизация экономики и повышение качества жизни населения требуют детализированного изучения института государственно-частных отношений на региональном уровне.

Теоретическая значимость представленного исследования состоит в том, что автор проанализировал показатели развития механизмов ГЧП в субъектах ПФО в рамках формирования интегративной модели отношений между государственным и частным секторами. Это существенным образом дополняет концептуальное видение институционального развития ГЧП в Республике Мордовия, раскрывающее фазовый сценарий внедрения принципов партнерства во внутреннюю региональную политику.

На основе изучения опыта реализации ГЧП-проектов и инструментов привлечения инвестиций в статье вполне обосновано подытожены выводы по расширению использования концессий в договорной практике публичного и частного партнеров на территории Республики Мордовия.

Статья С. П. Савкина «Матрица институционального развития государственно-частного партнерства в политике Республики Мордовия» представлена к изданию впервые. Она выполнена на высоком научном уровне, в полном соответствии с требованиями, предъявляемыми к материалам подобного рода, и может быть опубликована в научном издании, где рекомендуется апробация диссертационного исследования, представленного на соискание искомой ученой степени.

Заведующий кафедрой
всеобщей истории, политологии и регионоведения
ФГОУ ВПО «Мордовский государственный
университет им. Н.П. Огарева»,
доктор политических наук

И.В. Бахлов

10. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ НАРОДОМ И ГОСУДАРСТВОМ. ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (АКТИВНОСТЬ)

10.1. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Пирумов Николай Михайлович, аспирант

Место учебы: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Pirumov_N@mail.ru

Аннотация: автором в статье анализируются вопросы развития и институциализации современного гражданского общества. Рассматривая различные точки зрения исследователей, автор раскрывает суть и природу гражданского общества. В гражданском обществе в отличие от государственных структур преобладают не вертикальные (подчиненности), а горизонтальные связи – отношения конкуренции и солидарности между юридически свободными и равноправными партнерами.

Ключевые слова: взаимодействие, гражданское общество, гражданские отношения, государство, институты.

FEATURES OF FORMATION OF A MODERN CIVIL SOCIETY

Pirumov Nikolay M., postgraduate student

Study place: The Russian President Academy of National Economy and Public Administration

Pirumov_N@mail.ru

Abstract: The author of the article analyzes the development and institutionalization of a modern civil society. Considering the different points of view of researchers, the author reveals the essence and nature of civil society. In a civil society, in contrast to the state structures are not dominated by vertical (subordination) and horizontal communication – the relationship of competition and solidarity between legally free and equal partners.

Keywords: cooperation, civil society, civil relations, state institution.

Гражданское общество – формирующаяся и развивающаяся в демократических государствах человеческая общность, представленная сетью добровольно образовавшихся негосударственных структур (объединения, организации, ассоциации, союзы, центры, фонды и т.д.) во всех сферах жизнедеятельности общества и совокупностью негосударственных отношений – экономических, политических, социальных, духовных, религиозных и других. Гражданское общество есть та среда, в которой современный человек законным путем удовлетворяет свои потребности, развивает свою индивидуальность, приходит к сознанию ценности групповых акций и общественной солидарности.

Гражданское общество представляет собой сложный феномен общественный жизни, который проявляется в самых разнообразных формах: экономике, политике, религии, образовании и т.д. Содержательное определение данного понятия затрудняется отсутствием в научной литературе единства мнений в вопросе понимания гражданского общества. Основные проблемы при анализе указанной категории связаны лишь с попытками решить проблему взаимодействия и взаимоотношений гражданского общества и государства.

Для современного понимания гражданского общества недостаточно представление о нем лишь с позиции его противопоставления государственной власти и, соответственно, сфере реализации публичных интересов. Главным в современной, общедемократической концепции гражданского общества должно быть определение собственных качественных характеристик тех реальных общественных отношений, которые в системном единстве могут быть определены как современное гражданское общество.

Институт гражданского общества является политически независимым и экономически самостоятельным, основанным на принципе добровольности участия сообщество людей, созданное для достижения общих целей, связанных, в том числе с возможностью оказывать влияние на принятие управленческих решений.

В структуре гражданского общества институтам отведено центральное место. Содержание их деятельности, ее нормативное оформление, признанная за ними государством роль в управлении общественными процессами определяют в целом особенности того или иного гражданского общества. Более того, многими исследователями подчеркивается, что об отдельно взятом гражданском обществе можно судить по деятельности существующих в нем институтов гражданского общества. Важной отличительной особенностью институтов от других элементов гражданского общества помимо прочего является реализация либо обладание способностью к реализации всех характерных для гражданского общества функций [5].

В изучении гражданского общества российские исследователи преимущественно исходят из «широкого» понимания его структуры и включают в неё самые разнообразные элементы, в том числе и политические. Так, исследователь А.С. Батанов, предлагает рассматривать

гражданское общество как сферу частных интересов, находящихся во взаимодействии с публичными интересами [1]. Выделенная им структура гражданского общества содержит политические элементы, а институты, которые формируются в рамках данных элементов, имеют прямое отношение к политике. В качестве структурных элементов он выделяет:

- гражданские отношения – результат взаимодействия частных и публичных (общезначимых) интересов;
- духовно-нравственные основы гражданского общества;
- традиции и глобальные влияния;
- экономические основы – свободная рыночная экономика;
- классовый состав населения и социальную стратификацию в гражданском обществе;
- демократические механизмы и распространение их на всю систему гражданских отношений;
- правовые гарантии и ограничения, как инструмент регулирования гражданского общества;
- способы взаимодействия с государством – наличие представительных органов власти;
- механизмы интерполирования личности в систему гражданских отношений – гражданское общество гарант личности в её общественной жизни и политической системе;
- политическую культуру в гражданском обществе [1].

Для институционализации гражданского общества необходима основа, которая бы идентифицировала и одновременно интегрировала в единую систему все его субъекты (элементы). Исследователи отмечают, что такой правовой основой призваны стать принципы функционирования гражданского общества [3].

Наряду с общими принципами деятельности гражданского общества и государства, к которым относятся принципы гуманизма, свободы самовыражения человека, равенства, коллективизма, законности, гласности и др., существуют и специальные, присущие только гражданскому обществу, принципы. К идентифицирующим гражданское общество относятся принципы: самоуправления, невмешательства в деятельность гражданского общества государственных и муниципальных органов власти, добровольности участия граждан в деятельности структур гражданского общества; плюрализма, конкуренции, координации [4]. Данные принципы являются основополагающим началом гражданского общества и одновременно индикатором, с помощью которого выявляется принадлежность негосударственных структур к институтам гражданского общества.

Категория гражданского общества отражает новое качественное состояние общества, основанное на развитых формах его самоорганизации и саморегуляции, на оптимальном сочетании публичных (государственно-общественных) и частных (индивидуально-личностных) интересов при определяющем значении последних и при безусловном признании в качестве высшей ценности такого общества человека, его прав и свобод.

Гражданское общество и государство представляют собой социальные универсалии, идеальные типы, отражающие различные стороны и состояния жизни общества, противостоящие друг другу. Гражданское общество предстает в виде социального, экономического, культурного пространства, в котором взаимодействуют свободные индивиды, реализующие частные интересы и делающие индивидуальный выбор. Напротив, государство представляет собой пространство тотально регламентированных взаимоотношений политически организованных субъектов: государственных структур и примыкающих к ним политических партий, групп давления и т.д.

Гражданское общество и государство взаимно дополняют друг друга. Без зрелого гражданского общества невозможно построить правовое демократическое государство, поскольку именно сознательные свободные граждане способны к рациональной организации человеческого общежития. Таким образом, если гражданское общество выступает прочным опосредующим звеном между свободным индивидом и централизованной государственной волей, то государство призвано противодействовать дезинтеграции, хаосу, кризису и упадку через создание условий для реализации прав и свобод автономной личности.

Гражданское общество – это общество с развитыми экономическими, политическими, правовыми, культурными отношениями между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним; это союз индивидов, обладающих развитой, целостной, активной личностью, высокими человеческими качествами (стремление к свободе, уважение права, морали, чувство долга, наличие собственности и др.).

Формирование той или иной модели взаимодействия гражданского общества и государства во многом зависит от развитости институциональных элементов гражданского общества, создании, со стороны государства, условий для увеличения влияния гражданского общества на власть, установления обратной связи между гражданами и государством, способствующей выработке совместных решений по улучшению общественно-политической жизни страны [2].

Список литературы:

1. Батанов А.С. и др. Роль институтов гражданского общества и потенциала человеческой личности как возрастающий фактор ускорения социально-экономического развития России. М., 2005.
2. Пряхин А.С. Взаимодействие гражданского общества и государства: теоретико-методологический аспект // Теория и практика общественного развития. 2011. № 8.
3. Уваров А.А. Принципы функционирования гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23.
4. Уваров А.А. Стратегия развития гражданского общества в России // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 6.
5. Усатов И.С. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Пирумова Н.М. на тему: «Особенности становления современного гражданского общества»

Глобализационные процессы, повлекшие за собой качественные изменения во всех сферах общественной жизни, требуют глубокого социально-политического осмысления и анализа современных представлений о трансформирующемся социальном мире. В связи с этим особенно актуальным становится изучение гражданского общества, раскрытие его универсальных характеристик с учетом современных реалий.

Рассматривая структуру гражданского общества, автор приходит к научно обоснованному выводу о том, что гражданское общество представляет собой сложный феномен общественный жизни, который проявляется в самых разнообразных формах: экономике, политике, религии, образовании и т.д.

Заслуживает положительной оценки мнение соискателя о том, что в настоящее время появилась новая тенденция в развитии гражданского общества, отражающая иную, более активную позицию граждан, в частности, в оценке политических и других социальных процессов. Это нашло отражение в публичном и непубличном позиционировании различных взглядов, мнений, настроений, ценностных ориентации индивидуальных и групповых субъектов гражданского общества.

Статья Пирумова Н.М. соответствует всем требованиям, предъявляемым к научным работам, и может быть рекомендована к публикации в научном издании.

Доктор психологических наук, профессор
консультант Фонда развития науки
и поддержки молодых ученых

В.М. Герасимов

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ «СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ», ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ АВТОРОВ

ПОРЯДОК И УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ АВТОРОВ

На сайте Издательства: **http:// www.urvak.ru** размещена публичная оферта Издательства на заключение лицензионного договора в отношении статей Авторов. **Направление по электронной почте Автором заполненного по форме акцепта на публичную оферту (форма акцепта размещена на этом же сайте) вместе со статьей рассматривается как заключение между Издательством и Автором лицензионного договора на условиях публичной оферты.**

Согласно условиям лицензионного договора Издательство как Лицензиат вправе использовать Произведение (статью и все входящие в нее составные части) на безвозмездной основе посредством:

а) воспроизведения (полное или частичное) Произведения в средствах массовой информации;

б) распространения экземпляров Произведения или его части любым способом;

в) импортирования экземпляров Произведения или его части

г) переработки, в том числе перевода Произведения;

д) доведения Произведения или его части до всеобщего сведения.

Автор несет персональную ответственность за содержание и оформление предоставляемых к публикации материалов, ответственность за содержание и оформление рецензии, ответственность за отзыв/рецензию на статью несут автор статьи и рецензент.

Автор несет ответственность за наличие в представляемом материале любых форм неправомерного заимствования. В случае обнаружения заимствования, не согласующегося с законодательством об авторском праве и смежных правах, материал отклоняется; дальнейшее сотрудничество Издательства с автором прекращается.

Заявка на публикацию материала, поступившая в адрес редакции по электронной почте/ через сайт/ лично через руководство Издательства, является конклюдентным действием, приводящим к возникновению указанных выше прав и обязанностей, **расценивается как предложение автора о заключении лицензионного договора** о предоставлении права использования произведения с Издательством, который в соответствии с п. 2 ст. 1286 Гражданского кодекса России **может быть заключен в устной форме**.

Также заявка на публикацию предполагает автоматическое согласие автора на публикацию материала на указанных условиях и в определяемые с учетом загруженности редакционного портфеля журнала сроки.

Лицензионный договор с автором статьи считается заключенным с момента принятия редакцией статьи к опубликованию и получения устного подтверждения главного редактора. Форма публичной оферты приводится на сайте Издательства: http://www.urvak.ru/oferta. pdf

Издательство имеет право уступить полученное от Автора право третьим лицам без предварительного согласования с Автором.

Издательство имеет право вносить необходимую корректуру в рукопись: аннотацию, ключевые слова, список литературы без согласования с автором, а также тексты переводов на английский язык. Издательство обеспечивает Автора авторским экземпляром как минимум в количестве 1 шт. посредством рекомендации подписаться на данное издание.

Требования к публикациям

Для опубликования в журнале принимаются статьи в соответствии с тематикой журнала.

Все материалы следует представлять в редакцию в электронном варианте (редактор Word 2003/2007) непосредственно или по электронной почте после согласования с главным редактором распечатанной рукописи.

К материалу должны быть приложены в соответствии с требованиями ВАКа:

Комплектность рукописи

Рукопись статьи, оформленная по правилам, приведенным ниже:

1. В начале статьи указываются : фамилия, имя, отчество (полностью) автора (на русском и английском языках), должность,ученое звание, учёная степень, место работы, электронный адрес, телефон.
2. Название статьи на русском и английском языках
3. Аннотация на русском языке
4. Аннотация на английском языке.
5. 4-6 ключевых слов на русском и английском языках
6. Далее сам текст статьи .
7. Список используемых литературных источников на русском и английском языках; в едином формате,

установленном *ГОСТ Р 7.0.5-2008 и ГОСТ 7.82-2001*; фамилии авторов в алфавитном порядке. Количество цитируемых публикаций не должно превышать 15 источников.

8. Рецензия на статью (до 1 стр.) - оформляется отдельным файлом. Для аспирантов и соискателей ученой степени требуется предоставить рецензию научного руководителя, рекомендующего данную статью к опубликованию. Для кандидатов и докторов наук требуется предоставить отзыв научного консультанта. Вместо отзыва научного консультанта или руководителя можно предоставить отзыв ведущего специалиста по данной тематике, или решение ученого совета учреждения, где написана статья. Все отзывы и рецензии предоставляются в электронном виде в формате Word вместе с оригиналом, заверенным подписью, в отсканированном виде. В рецензии обосновываются: актуальность, новизна, теоретическая или практическая значимость. Необходимо отметить: статья рекомендуется для публикации в открытой печати.
9. Заполненная публичная оферта Издательства, размещенная на сайте **http:// www.urvak/ru/ oferta.pdf.**
10. Обращение в Издательство о публикации статей аспиранта должно исходить от его научного руководителя.

Объем публикуемых материалов неограничен, шрифт 14, интервал 1,5.

Предоставляемые материалы должны быть актуальными, новыми, иметь научную или практическую значимость.

Статьи без отзыва или рецензии к публикации не принимаются!

Редакция не выплачивает авторам денежные вознаграждения за предоставленные для публикации материалы.

Рекомендации Издательства.

1. **Ссылки** на источники даются по тексту в скобках (фамилия автора, пробел, год, двоеточие, страница), а также в виде списка литературы в конце рукописи статьи в алфавитном порядке, начиная с русских авторов. Библиографическое описание составляется в соответствии с действующим ГОСТом 7.1-2003.
2. *Не используйте для формирования библиографических ссылок опцию "постраничные и концевые сноски" текстового редактора WORD.*
   Образцы оформления ссылок:
   1. В тексте: [10, с. 81] В затекстовой ссылке: 10. Бердяев Н.А. Смысл истории. М.: Мысль, 1990. 175 с.
   2. В тексте: [Бахтин, 2003, с. 18] В затекстовой ссылке: Бахтин М.М. Формальный метод в литературоведении: критическое введение в социальную поэтику. М.: Лабиринт, 2003. 192 с.
   3. В тексте: [Целищев, ч. 1, с. 17] В затекстовой ссылке: Целищев В.В. Философия математики. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2002. Ч. 1-2.
3. В ссылках рекомендуется использовать иностранных авторов, работающих над исследуемой тематикой.
4. Аннотации должны быть **четко структурированными** и отражать следующие аспекты содержания статьи:
   - ✓ предмет, тему, цель работы;
   - ✓ метод или методологию проведения работы;
   - ✓ результаты работы;
   - ✓ область применения результатов;
   - ✓ выводы.

   Объем аннотации должен включать минимум 100-250 слов (по ГОСТу – 850 знаков, не менее 10 строк).
5. Автору рекомендуется встретиться с главным редактором журнала или его заместителем для выработки решения о сроках публикации статьи.

Редакция рекомендует авторам организовать подписку на журнал и его электронную версию лично автором либо организацией, с которой он сотрудничает.